



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR
Ciências Sociais e Humanas

Do Direito do Mar à Segurança Marítima: Análise da Operação da UE - Atalanta

Ariana Costa Alexandre

Dissertação de Projecto para obtenção do Grau de Mestre em
Relações Internacionais
(2º ciclo de estudos)

Orientadora: Prof^a Doutora Liliana Reis Ferreira

Covilhã, Outubro de 2018

Agradecimentos

Antes de mais, um agradecimento especial para a professora, Liliana Reis Ferreira. Pela partilha de conhecimento, de ajuda e de todas as sugestões que me deu nesta investigação. Não querendo só agradecer o apoio da professora na elaboração da minha dissertação, mas sim, um agradecimento especial desde o primeiro dia em que pisei a Universidade da Beira Interior. Ao longo destes cinco anos, a Professora Liliana foi a minha mentora e vai ter sempre um local especial no meu coração.

Aos meus pais, por todo o esforço, trabalho árduo e dedicação para que eu pudesse concretizar todos os meus sonhos. E com a certeza que, sem o seu apoio não teria chegado até aqui.

Ao João, o meu amor de todas as horas. Pelo incentivo e pelas constantes conversas que tivemos sobre as minhas inseguranças. Por limpar as lágrimas que derramei quando achava que não estava a ir bem.

Por fim, mas não menos importante, à minha irmã, que mesmo longe, tentou incentivar-me. E à minha sobrinha, Inês, que me soube dar os abraços mais doces nos momentos em que tudo parecia desabar.

O meu mais profundo obrigada a todos!

Resumo

O mar tem um importante desenvolvimento histórico desde o *mare clausum* ao *mare liberum*. De facto, o mar pode ser considerado o embrião do direito internacional público. Embora a concepção *mare liberum* tenha mudado, o Alto-Mar continua a ser uma propriedade de todos. Mas, e se esse bem, para alguns público, para outros, comum, estiver comprometido? Como é que a UE olha para esta questão e que políticas tem desenvolvido para responder à pirataria? Em particular, o que pode a Operação Atalanta da União Europeia revelar-nos sobre as normas internacionais sobre pirataria e regulamentação dos mares? Embora a pirataria, por senso comum, pareça um crime do passado, homens com pernas de pau que roubam ouro e os tesouros de navios, são, hoje, um dos desafios mais importantes para a segurança marítima.

Antes que os Estados decretassem e aceitassem ser governadas pelo direito internacional, os piratas eram vistos como *hostis humanis generis* (inimigos de toda a humanidade), por essa razão não havia proteção legal. No presente, a pirataria tem já enquadramente legal devido à existência do direito internacional, do direito do mar e do direito humanitário. No entanto, a acusação deste crime pela comunidade internacional tem sido limitada. Por um lado, devido à existência de limitações do direito do mar e, por outro lado, devido à questão das nacionalidades envolvidas para o avaliar e julgar, efetivamente, como crime internacional.

O principal objetivo desta dissertação será a análise de como a União Europeia tem respondido à pirataria no mar, nomeadamente a pirataria somali, e o seu enquadramento na política marítima europeia e no direito marítimo internacional, nomeadamente através da missão EUNAVFOR-Atalanta.

Palavras-chave

Direito do Mar, Pirataria, Segurança Marítima, União Europeia, EUNAVFOR-Atalanta

Abstract

The sea has an important historical development from *mare clausum* to *mare liberum*. In fact, the sea was the embryonic field of public international law. Although the conception *mare liberum* today has changed, the high seas continued to be open to all. But, what if that good, for some public, for some common is jeopardized? How does the EU look at this problem and what policies do it have to deal with piracy? In particular, what can the European Atalanta Operation reveal us concerning to piracy and seas regulation international norms? While piracy, for common sense, seem to be an offence from past, men with wooden legs who plunder gold and treasures from ships, is one of the most important challenges to maritime security nowadays.

Before the nations enact and accepted to be ruled by international law, the pirates were seen as *hostis humanis generis* (*enemy of all mankind*), because of that they weren't able to have legal protection. At the present time, seems that is not happening, due the international law, the law of the sea and humanitarian law. However, the prosecution of this crime by the international community has been constrained. In one hand because of some lacks of the law of the sea might be regarded this crime and on the other hand because of the problem of nationality involved to evaluate as crime.

The central aim of this dissertation is to analyse how European Union has handled piracy at sea, namely Somali piracy, and frame with European sea policy and international sea international law.

Keywords

Law of the Sea, Piracy, Maritime Security, European Union, EUNAVFOR-Atalanta

Índice

Resumo	v
Abstract	vii
Introdução	1
Capítulo I- Enquadramento conceptual e teórico	3
1.1. O conceito de segurança para o Realismo Clássico	3
1.2. O contributo da Teoria da Securitização	4
1.3. Direito do mar “clássico”	7
1.4. Direito do mar “contemporâneo”	12
1.5. Direitos de navegação de estados soberanos	16
Capítulo II- O enquadramento jurídico da segurança marítima.....	20
2.1. A importância da segurança marítima para os Estados.....	20
2.2. A dimensão da segurança marítima para a estratégia europeia de segurança	21
2.3. Importância da Segurança Marítima para a União Europeia.....	23
2.4. A possibilidade de revisão do UNCLOS: quais perspectivas?	27
2.5. O princípio da universalidade/jurisdição universal	31
2.6. Criminalidade marítima: o caso da pirataria somali e a capacidade do UNCLOS julgar crimes como a pirataria.....	32
Capítulo III- Estudo de caso: EUNAVFOR-Atalanta.....	37
3.1. História da Pirataria	37
3.2. Contexto político e legal da pirataria somali	38
3.3. Importância da governança marítima para a União Europeia enquanto ator global.....	40
3.4. A segurança marítima e o combate à pirataria de acordo com a União Europeia	42
3.5. Mandato e bases legais da Operação EUNAVFOR-Atalanta	45
3.6. Avaliação da Operação Atalanta	46
Conclusão	51
Bibliografia	55

Lista de Acrónimos

ADM	Armas de Destruição Maciça
EMSA	European Maritime Safety Agency
EUMSS	European Union Maritime Security Strategy
EUMSS	European Union Maritime Security Strategy
EUROSUR	Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
FGS	Federal Government of Somalia
IMO	International Maritime Organization
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OMI	Organização Marítima Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PESC	Política Europeia de Segurança Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SUA	Suppression of Unlawful Acts
TFG	Transitional Federal Government
UE	União Europeia
UNCLOS	United Nations Convention of the Law of the Sea
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Introdução

A concepção marítima dos Estados acompanhou a própria formação dos Estados. Tal como o comércio marítimo entre Estados existe há muito tempo, desde cedo os Estados começaram a relacionar-se no domínio marítimo. A pirataria, por outro lado, afigura-se como anterior à concepção marítima de comércio internacional entre Estados e, também sob forma de conquista e não de trocas e vendas entre Estados.

Atualmente, a interdependência nas questões marítimas é visível, devido aos mecanismos legais existentes e à vontade dos Estados regularem este bem, comum ou global. No entanto, devido ao aumento das atividades marítimas existe alguma controvérsia no momento de regulação de certas atividades, e de condenação de outras relacionadas com o mar, como é o caso da pirataria. Os interesses nacionais dos Estados envolvidos (alguns deles, outrora potências marítimas) também parecem conceber uma discórdia no momento de regulação marítima.

A União Europeia, é impulsionadora e promotora da governança e segurança marítimas, através dos mecanismos legais preexistentes, mas também, com a criação de alguns mecanismos europeus (estratégias e diretivas). Por isso, parece ser hoje um dos mais importantes atores no domínio marítimo.

Assim sendo, a problemática à qual me propus responder nesta investigação é:

- De que forma a operação EUNAVFOR- Atalanta contribuiu para a redução da pirataria na Somália?

No decorrer desta problemática há outras questões derivadas que necessariamente surgiram às quais também se vão procurar responder: se o mar será ou não um bem comum, ou se por outro lado, as normas legais existentes não conseguem preencher os atuais problemas marítimos, nomeadamente a pirataria.

Sendo as hipóteses as seguintes:

H1: A EUNAVFOR- Atalanta conseguiu reduzir a pirataria tendo cumprido o mandato ao qual se propôs.

H2: A EUNAVFOR- Atalanta não conseguiu reduzir a pirataria nos mares da Somália, tendo defraudado o seu mandato.

H3: A EUNAVFOR- Atalanta contribuiu para a pirataria na Somália, ainda que, tenham sido necessários outros instrumentos paralelos à operação, e os resultados são comprometidos pelo próprio direito do mar.

O objetivo ao qual me proponho na elaboração desta investigação é a análise aos desafios que hoje se encontram na concepção marítima para um Estado. E analisar, também, quais são os crimes dela advêm, a pirataria na Somália, e a sua influência sobre o sistema internacional (alteração de rotas, aumento das taxas de exportação). Mas igualmente, a capacidade marítima da União Europeia através das bases legais e o mandato da EUNAVFOR

em dar resposta a tal crime, sabendo que as causas da pirataria não serão, à partida, “marítimas”. A metodologia utilizada nesta investigação será qualitativa de método indutivo.

A pirataria não é um crime recente, será talvez, dos crimes mais antigos da humanidade. No entanto, por vezes, será difícil a sua análise através de uma perspectiva europeia. Possivelmente porque, a UE (apesar de alguns Estados-Membros, outrora, tivessem sido potências marítimas), só recentemente se direcionou para o mar, numa perspectiva securitária. Visto que, a *European Union Maritime Security Strategy*, virada para o “global” data de 2014, ou seja pode ser considerada como um “embrião” na segurança e defesa da União Europeia.

Assim sendo, o primeiro capítulo pretende compreender o conceito de segurança e /ou securitário para todos os Estados. Ou seja, inicialmente uma conceção clássica de segurança e depois a teoria de securitização de Barry Buzan. Esta que, compreende a passagem da segurança territorial para a segurança humana. A qual inclui não apenas a compreensão de que se um Estado “vizinho” não é seguro, essa insegurança vai perfurar fronteiras e afetar todo o sistema de Estados e as suas atividades, sejam elas económicas ou políticas, mas também a necessidade de proteger os indivíduos face à eventual arbitrariedade do poder do Estado. Por isso a “segurança nacional” parece continuar a existir, mas a partir do final da Guerra Fria (que marca essa passagem) vai procurar-se uma “segurança mundial”. Com efeito, o mar concebe-se como um importante impulsionador das relações estatais. Por isso, a necessidade dessas relações começarem a ser reguladas através do direito do mar. Grotius que é considerado o pai do direito do mar, mas também William Wellwood e De Vattel introduziram no seu tempo importantes bases jurídicas que estão vigentes até aos dias de hoje. Desde a liberdade marítima até aos direitos e deveres de navegação dos Estados na contemporaneidade.

No segundo capítulo é elaborado um escrutínio à noção de segurança marítima e à sua importância para os Estados. Na verdade, essa noção pode, ser importante para a conceptualização de estratégia marítima dos Estados. Como é no caso da União Europeia, que através do seu crescimento como ator global e a criação de políticas, diretivas e estratégias direcionadas ao domínio marítimo é visível o nascimento de mecanismos normativos de segurança marítima. Mas também, a sua preocupação de combater os “desafios globais” do mar, como é o caso da pirataria. Anteriormente, já as Nações Unidas, através da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (adiante UNCLOS) de 1982 contempla a ação/condenação da pirataria. No entanto, devido às várias nacionalidades envolvidas vai recorrer-se ao princípio da universalidade ou de jurisdição universal.

Por fim, no último capítulo é realizada uma análise da pirataria na Somália através do seu contexto político e legal, que resulta de mais de 20 anos de “ingoverno” naquele Estado. A União Europeia parece ocupar um importante papel naquilo que é a construção de Estado para a Somália. Inicialmente, através de governança marítima e posteriormente recorrendo à governança territorial do Estado somali. Esta investigação procede a uma análise da atuação marítima da UE na Somália através da operação naval EUNAVFOR-Atalanta.

Capítulo I- Enquadramento conceptual e teórico

1.1. O conceito de segurança para o Realismo Clássico

O Realismo tornou-se no paradigma dominante das Relações Internacionais durante o período da Guerra Fria e encontra uma das suas ferramentas epistemológicas mais importantes o estudo da guerra, como forma de poder no sistema internacional. Nas políticas dos Estados encontram-se uma conjugação das *high politics* (política externa, defesa) e as *low politics* (política interna). O realismo privilegia as primeiras em detrimento das segundas, como o poder e a segurança do Estado, o seu principal ator. Com efeito, um Estado é um ator racional que procura maximizar o seu interesse nacional e a sua segurança e a única forma de o fazer é a luta pelo poder, levando a uma competição permanente entre os Estados, pois para o Realismo não existe uma autoridade superior ao Estado que caracteriza uma ausência do Direito Internacional Público (anarquia).

Thomas Hobbes, para muitos considerado um dos pais do Realismo Clássico entende o sistema internacional como anárquico onde as Relações Internacionais serão naturalmente conflituosas entre si e a finalidade essencial da ação política é “o enfoque nos conceitos de poder, de natureza, de segurança, de medo, de desejo e de interesse” (Pedro, 2014, p. 249). Inerentemente, o povo acredita que a única forma de assegurar a paz, será através do soberano, para atestar a única paz possível (Pedro, 2014, pp. 249-250). Dessa forma, os cidadãos transferem o poder ao soberano porque apenas essa configuração e através da maximização do poder do Estado é possível existir segurança¹.

Hobbes na sua obra “Leviatã”, refere que a relação entre o soberano e o povo caracteriza-se pelo “*hormé* e *aphormé*” (Hobbes, 1651). O *hormé* é a obrigação que o soberano tem de proporcionar a segurança ao povo e o *aphormé* é a repulsa. Para proporcionar essa paz e segurança para o Homem, o Estado deve “esforçar-se pela paz, na medida em que tenha esperança de consegui-la e caso não a consiga pode procurar e usar todas as ajudas e vantagens da guerra” (Hobbes, 1651). Para Hobbes o único meio de proteger o Homem é maximizar o poder do Estado concedendo o poder a um único homem (o soberano)². Na verdade, a liberdade, de acordo com Hobbes, teria de ser suprimida em prol da segurança.

Não é apenas no Realismo Clássico que a luta pela segurança está alicerçada na luta pelo poder dos Estados, também no neorealismo, “la politique est condamnée à consister en une lutte pour la puissance” (Battistella cita Niebuhr, 2012, p. 131). Raymon Aron tal como Thomas Hobbes, preconiza também as razões de um Estado entrar em guerra, na qual a

¹ “Quando alguém transfere seu direito, ou a ele renuncia, fá-lo em consideração a outro direito que reciprocamente lhe foi transferido, ou a qualquer outro bem que daí espera (...) ato voluntário, e o objetivo de todos os atos voluntários dos homens é algum bem para si mesmos” (Hobbes, 1651)

² “Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizado de maneira semelhante todas as suas ações” (Hobbes, 1651)

guerra “qui font perdre aux hommes l’offensive pour des raisons de profit, de sécurité, et de réputation” (Battistella, 2012, pp. 141-142).

Em suma, para o realismo, os Estados procuraram a luta pelo poder visando a segurança dos seus cidadãos restringido as ameaças, que outrora eram a luta pela integridade territorial ou o desejo de anexação de um território estrangeiro. Hoje, as principais ameaças ao Estado não são as tradicionais ameaças belicistas, mas aparecem sobre outra forma, sendo mais complexas, e aparentam ser de mais difícil resolução, já que envolvem conflitos culturais, sociais, económicos, políticos e religiosos.

1.2. O contributo da Teoria da Securitização

A segurança, foi naturalmente, tornando-se uma das componentes mais importantes entre os atores das relações internacionais. Existem várias percepções de “segurança”, na ótica do realismo o Estado é o principal ator securitário que está inevitavelmente ligado ao poder militar e na ótica do liberalismo os Estados em prol de um bem comum e interesse comum estabelecem-se em “blocos” de segurança (organizações internacionais).

No entanto, a percepção de segurança foi sendo contestada, sobretudo no período Pós-Guerra Fria, visto que o Estado é entendido como um dos principais causadores de insegurança para os seus próprios cidadãos, ou seja, Estados que de alguma forma não conseguem assegurar mecanismos de segurança básicos, como a própria segurança do indivíduo dentro das suas próprias fronteiras (“Estados Falhados, “Estados Frágeis” ou “Estados Colapsados”) (Tomé, 2014, p. 470; Pedro, 2014; Pedro, 2014). Outra definição de segurança pode ser a de Alan Collins que indica qual o sentido securitário “it is to do with threats (...) dangers that range from pandemics (...) environmental degradation (...) such as terrorism and interstate armed conflict” (Collins, 2013, pp. 1-2). Ao que parece, no mundo contemporâneo a percepção de um estado “seguro” modificou para uma percepção mais abrangente de segurança, ou seja, “segurança” não significa apenas no sector militar e bélico, mas também político, económico e ambiental (deslocação da segurança territorial para a segurança humana)³. Consiste numa integração de vários sectores para a segurança, quer de um estado singular, de um grupo de estados (segurança regional) ou de segurança internacional.

Um dos mais importantes contributos para os estudos de segurança de acordo com a Escola de Copenhaga, na qual se integra a Teoria da Securitização, veio do académico Barry

³ A teoria da securitização desloca a segurança “territorial” para a segurança do seu “povo”. Isto, quer dizer que, outrora, a maior ameaça a um Estado, seria a conquista territorial ou a aquisição de poder. No pós-Guerra Fria, há uma deslocação e /ou integração de outros setores de segurança (político, económico e ambiental).

Buzan, que apesar de se distanciar da concepção tradicional de segurança, continua a manter a importância do papel do Estado como ator securitário (Buzan, 1991).

De acordo com Barry Buzan (1991), desde sempre os Estados se sentiram inseguros devido à existência de outros Estados, o que conduziu a uma constante procura por “segurança nacional” colidisse com a mesma procura e os interesses de outros Estados, que inevitavelmente acometeriam em “guerra” (de acordo com a concepção de segurança no realismo clássico, a guerra é a maior ameaça à segurança nacional de um Estado). Ora, no seu trabalho *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post cold war era*, Buzan (1991) vê a segurança de outra forma. Ou seja, explica que todos os aspetos de segurança não operam isolados, mas sim interligados. Os indivíduos, os estados e o sistema internacional são os três níveis de segurança existentes, de onde advêm vários sectores de segurança: o político, o militar, o económico e o ambiental.

O fim da Guerra Fria marcaria uma espécie de renovação na forma como os atores se comportam, se relacionam e atuam nas Relações Internacionais. De acordo com Barry Buzan, a divisão entre o Terceiro Mundo e o Ocidente mudou de contexto, um “end of an era for the international system as a whole” (Buzan, 1991, p. 432). O fim do poder bipolar dando lugar ao poder multipolar, ou seja, “what does ‘West’ mean when it includes Japan and Australia, or ‘South’ when it includes Korea and excludes Australia?” (Ibidem, p. 432). Barry Buzan do seu ponto de vista, elabora uma conceção onde as relações entre os Estados são transformadas, este concebe um modelo com três áreas (centro, semiperiferia e periferia) onde apareceria o “centro” organizado com os estados com maior força económica, na “semiperiferia”, os estados mais robustos e com a intenção e a capacidade de integrar o centro (estados com grande crescimento económico) e por último, a “periferia” que incluiria os estados mais fracos industrialmente, financeiramente e politicamente (Ibidem, p. 432).

Conforme supramencionado, na formulação teórica da securitização existem vários sectores de segurança militar que envolvem a capacidade de cada estado obter acesso às suas capacidades militares, tanto defensivamente como ofensivamente, a segurança económica que será, à partida, o impulso para o acesso aos recursos financeiros que aumentam os *standards* de qualidade de vida dos seus cidadãos. A segurança social, que consiste na construção da sua identidade nacional (língua, cultura, etc.), importante para o ego de um povo. A segurança ambiental como suporte para a vida humana. E por último a segurança política que consiste na estabilidade política de um estado. Buzan engloba todos estes setores como se organizassem e governassem em rede, em que “each defines a focal point within the security problematique, and a way of ordering priorities, but all are woven together in a strong web of linkages” (Ibidem, 1991, p. 433).

A teoria da securitização, de acordo com as diferentes componentes/setores de segurança, ao que parece, no seu conjunto diminui as ameaças a cada sector de segurança. Uma ameaça militar poderá afetar o indivíduo se o seu estado não tiver capacidade de conter esta ameaça. De igual modo, uma ameaça política, como a corrupção política, por exemplo, também poderá interferir com a segurança dos indivíduos de um Estado. A ameaça económica, por sua vez, será mais ambígua, por esta ser por natureza um sector arriscado, incerto e com muita competição. A segurança social, à priori não existirá sem o sector político. E por último uma ameaça ambiental, que por um lado pode ser impossível de controlar por parte dos governos aquando de desastres naturais, por outro, quando se trata de poluição os Estados terão algum controlo ao tentar amenizar o problema, criando mecanismos e programas.

Um estado ou um conjunto de estados com medidas “protecionistas” de segurança nacionais, à partida será mais vulnerável a ameaças, quer sejam elas internas ou externas. O termo de superpoder foi vigente durante várias décadas, aproximadamente até ao final da Guerra Fria, sobretudo a ascensão da Comunidade Europeia como entidade política e económica, que aparenta remover a influência que outrora fora o status de superpoder (Buzan, 1991, p. 434). Por isso, a ascensão de unidades multipolares deu origem a uma “disaggregated view of power taken by those who think more in terms of interdependence” (Buzan, 1991, p. 435). Surge também um declínio das ameaças militares, ou seja, os estados deixam de competir entre si militarmente e passam a relacionar-se de uma perspetiva económica. A interdependência entre os estados tornou-se mais importante que a procura incansável de poder militar, Barry Buzan cita Hedley Bull e Adam Watson, definindo a sociedade internacional como “a group of states (...) have established by dialogue and consent rules and institutions for the conduct of their relations, and recognize their common interest in maintaining these arrangements”⁴ (Buzan, 1991, p. 438). Figura-se aqui a importância da criação das instituições para regular e fortalecer as suas relações, para que juntos possam concretizar os seus interesses e objetivos e assegurar a paz e a segurança internacionais.

O modelo de securitização é relevante para esta investigação porque “is often viewed as Euro-centric, reflecting European security concerns and questions” (Emmers, 2013, p. 137). Com efeito, a percepção de segurança para a União Europeia vai muito para além da definição tradicional/clássica de segurança, mantendo sempre a lógica de segurança-sobrevivência na perspetiva tradicional, mas reformulada e noutra perspetiva (Emmers, 2013, p. 132).

⁴ Algumas instituições que ainda são também mencionadas por Barry Buzan, a Organização das Nações Unidas, a Convenção do Direito do Mar das Nações Unidas, a Comunidade Europeia (agora a União Europeia) Regime de Não-Proliferação Nuclear, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, o GATT (atualmente é a Organização Mundial de Comércio) e OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico)

A UE tem um importante papel enquanto promotora da paz e segurança internacionais (Reis, 2017). Com efeito, a interdependência dos estados que a compõem, evidencia a tentativa de construção de paz e segurança aos europeus, que só poderá existir se a nível internacional estas também perdurarem. No Título V do Tratado de Lisboa, as *Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União e Disposições Específicas Relativas à Política Externa e de Segurança Comum*, o artigo 21º/1 e c) “a ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional” e “preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional”, a importância da segurança internacional para a UE, reflete-se também no artigo 42º/1 relativamente à Política Comum de Segurança e Defesa “a política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional”. E por isso, ao que tudo indica a UE é uma organização regional promotora de paz e segurança internacionais.

1.3. Direito do mar “clássico”

O direito do mar apresenta-se como o elemento embrionário da concepção da construção do Direito Internacional Público, na forma como o conhecemos hoje, “the law of the sea is a branch of international law as old as international law itself” (Treves, 2015, p. 1). O progresso do direito do mar deve-se em grande parte à tensão vivida entre vários elementos da comunidade internacional no século XV aquando da divisão do Oceano Atlântico por duas das grandes potências marítimas europeias, Portugal e Espanha.

Hugo Grotius foi um dos pais do Direito Internacional Público através dos seus trabalhos, e sobretudo um dos mais conhecidos: *Mare Liberum* (1609). Oriundo dos Países Baixos, na sua obra, Grotius contesta o *Mare Clausum* apoiado por Portugal e Espanha que detinham o monopólio de navegação concedido pelo Papa Alexandre VI e que consistia na divisão marítima da navegação até à Índia. Os Países Baixos estariam assim impedidos de navegar até à Índia e conseqüentemente, impossibilitados de estabelecer relações comerciais com aquele país. Grotius considerava que o comércio internacional estava permitido tanto aos Países Ibéricos como a todos os outros Estados, por essa razão nem Portugal, nem Espanha teriam o direito de impedir a entrada no caminho marítimo para a Índia aos outros Estados. Hugo Grotius diz ainda que a descoberta do caminho marítimo para a Índia pelos portugueses não poderá dar o “title of dominion” a Portugal (Grotius, (1609) 2004, p. 11).

Grotius considerava que o mar seria assunto dos Estados (soberanos) e que o seu poder não deveria de ser limitado e substituído por uma autoridade divina. Ademais, o Papa era considerado a autoridade comum a todos os estados e “aparecia como um corpo organizado, com um Direito Comum próprio - o Direito Romano, renascido no séc. XII, e o Direito Canónico - dotada de uma força de expansão resultante do imperativo de cumprir o preceito evangélico que mandava cristianizar todos os povos, o qual se concretizou nas Cruzadas, na Reconquista, e, depois, na expansão ultramarina de Portugal e de Espanha” (Cunha, 1990, p. 65).

A autoridade papal foi-se desvanecendo, e constituíram-se Estados que se consideravam iguais de Direito e soberanos entre si, “ainda que apenas formalmente, o princípio da subordinação a Roma, mas mesmo este havia de desaparecer quando a Reforma subtraiu à obediência ao Pontífice grande parte da Europa” (Cunha, 1990, p. 66).

De acordo com Hugo Grotius, a liberdade de navegação era legal para qualquer Estado, e não era considerado um direito concedido ou reservado apenas a Portugal e Espanha e também “is lawfull for any nation to go to any other and to trade with it” (Grotius, (1609) 2004, p. 10). O mar por si só é um bem natural ao homem e este é navegável por todas as partes, tal como o vento, que Grotius relaciona com a liberdade dos mares, assim sendo “the settled or extraordinary blasts of wind, not always blowing from the same quarter, and sometimes from every quarter, do they not sufficiently signify that nature hath granted a passage from all nations unto all?” ((1609) 2004, p. 11).

Um dos mais importantes capítulos do *Mare Liberum* de Grotius, é o capítulo cinco denominado “That the sea or right of sailing on it is not proper to the Portugals by title of possession” uma vez que este explica a sua perspectiva e concepção do mar como uma herança dada a todo o Homem. Este tenta fundamentar os seus argumentos da liberdade dos mares constantemente em acordo com o direito natural⁵, onde preconizar o direito do mar para si próprio está em desacordo com aquilo que se acredita ser o direito natural das Nações. Além de que, parece mencionar sempre o Direito Internacional, apesar de não usar essa terminologia, aparenta expor que as relações entre os Estados não devem ser “bilaterais” (Portugal e Espanha) para regular um bem comum a todo o Homem, onde o mar “seeing to be no man’s right, or common, or the public right of nations” (Grotius, (1609) 2004, p. 20).

Afigura-se no direito do mar “clássico” uma distinção entre o “comum” e “público”, ou seja, que o mar não é um elemento para alguém ou algum Estado possuir. Além de que, o mar como é comum a todos, o que não quererá dizer que é público ou pertencente a determinado Estado. Um bem público por vezes poderá existir, como os rios de um Estado que

⁵ “law of nature as of the law of nations (...) the law of nature proceedth from the divine providence, it is immutable. But part of this natural law is the law of nations” (Grotius, (1609) 2004, p. 43)

são públicos para a sua população. No entanto, um bem público como um rio não se poderia colocar no mesmo patamar que o mar como bem comum, dado a sua imensidão e a incapacidade de um Estado ou mesmo do Direito das Nações o regular (Grotius, (1609) 2004, pp. 25-26). Por isso, o mar e os direitos que deste advêm, como por exemplo a pesca e o direito de navegação, não se poderiam restringir a um Estado ou a um grupo de Estados, porque é um bem *publica juris gentium*⁶ (Grotius, (1609) 2004, p. 25). Hugo Grotius chega a falar de “mar territorial”, do qual alguns autores concordariam que a costa marítima de um Estado seria pertencente ao Estado costeiro. No entanto, Grotius mais uma vez afirma que nenhum Estado pode negar a passagem ou a pesca no litoral (Grotius, (1609) 2004, p. 27). Como se o Homem tivesse o direito de bloquear parte do mar para o seu próprio proveito, e torna-lo “privado” para o seu próprio uso, “the sea could not have any servitude imposed on it because by nature it should be open to all” (Grotius, (1609) 2004, p. 31). Tornar um bem que é uma herança comum a todos uma propriedade de um só, carrega consigo um sentimento de dominação sobre os outros, de acordo com o autor.

Todavia, a concepção teórica da liberdade dos mares de Hugo Grotius contou alguns opositores, nomeadamente William Welwood. Foi um jurista escocês que ao revés de Grotius, defendia o *Mare Clausum*, e inclusivamente escreveu uma crítica ensaística como resposta ao *Mare Liberum* de Hugo Grotius numa das suas obras jurídicas. Por sua vez, Grotius respondeu unicamente a Welwood e a mais nenhum dos seus oponentes⁷. Welwood utiliza sobretudo passagens bíblicas para explicar o direito inerente aos Estados de possuir um território marítimo e tendo direitos “nacionais” sobre esse território.

William Welwood, faz referência ao estatuto de condição natural do mar, que deve ser comum a todos e propriedade de ninguém. No entanto, contestando essa concepção de Grotius e utilizando os termos bíblicos encontrados no livro do Antigo Testamento “Génese”, o livro que explica a criação do mundo de acordo com os ensinamentos bíblicos. O autor afirma que “God having made and so carefully toward man disposed the four elements, two to swim above his head, and two to lie under his feet, that is to say earth and water (...) According to this, immediately after the creation of God saith to man, ‘Subdue the earth, and rule over the fish’” (Welwood, (1615) 2004, p. 66). Deste modo, o autor reitera e equipara o direito intrínseco ao Homem a possuir tanto território terrestre, como marítimo. Além de que, com o auxílio do trabalho de juristas romanos, alega que a propriedade comum traria discordia ou desentendimento entre o Homem, que a gerência de um bem em comunidade é difícil de administrar igualmente em comunidade, porque tanto o Homem como o Estado têm interesses que provavelmente não abdicarão em prol do Outro⁸ (Welwood, (1615) 2004, p. 66).

⁶ Comum a todos e propriedade de ninguém.

⁷ “Wellwood’s Abridgement was the only book by his opponents to which Grotius wrote a reply” (Treves, 2015, p.4)

⁸ “Community of property breeds disagreement. Whatever is owned communally is neglected due to natural viciousness. Community of goods carries with it difficulty of administration” (Welwood, (1615) 2004, p.66)

Numa das passagens da crítica a Hugo Grotius, Welwood mencionando a necessidade de divisão do *Mare Liberum* devido aos recursos do mar necessários à sobrevivência do Homem, tal como a pesca. Porém, não só a pesca é aludida, mas também o comércio internacional por via marítima que seria imprescindível à relação entre os diferentes povos (Welwood, (1615) 2004, p. 67). Aqui parece referir-se à Zona Económica Exclusiva, Consultando a Convenção do Mar de 1982⁹ na Parte V o artigo 55º “the exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea” (UNCLOS, 1982, p. 43). Zona a qual os Estados têm direitos, tanto os Estados com soberania sobre o território como os outros Estados. Tal como é referido no artigo 56º nº1/a) “the coastal State has sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation” (UNCLOS, 1982, p. 43), aqui a referência parece ser de *Mare Clausum*. No entanto, se passarmos ao artigo 58º/nº1 “in the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy (...) the freedoms referred to in article 87” (UNCLOS, 1982, p. 44) o que nos remete para a Parte VII sobre o Alto-Mar, o artigo 87º onde estão contemplados os direitos sobre o Alto-Mar, no nº1 “the High Seas are open to all states” (UNCLOS, 1982, p. 57). Ou seja, a Zona Económica Exclusiva (ZEE) em parte contempla o *Mare Liberum* devido às liberdades concedidas aos Estados, mas também o respeito pelos direitos do Estado costeiro detentor da ZEE (*Mare Clausum*).

Outro importante contributo para o direito do mar foi Emer de Vattel, um jurista suíço que em 1758 escreve um livro intitulado *Le Droit des Gens* que contém alguma jurisdição sobre o direito do mar.

Apesar de De Vattel ter escrito a sua obra mais de cem anos depois de Hugo Grotius, conseguem encontrar-se um conjunto de semelhanças entre os dois trabalhos. De Vattel também menciona que o mar é “res communes”, ou seja, existem bens que são uma herança comum a todo o Homem, um espaço que não pode ser dividido nem ocupado de forma a se tornar propriedade de alguém, melhor dizendo é da comunidade no seu todo (o mar) (Vattel, 1758, p. 213). No entanto, tal como Grotius, este também faz a diferenciação de um bem público, como é um rio que percorre um qualquer Estado e que é público para a sua população à qual lhes é concedido o direito utilização. Mas vai ainda mais longe e considera também banhos públicos, praças e teatros como bens públicos para todos os cidadãos de uma Nação (Vattel, 1758, p. 214) para que melhor se compreenda a distinção entre um bem comum (que é de todo o Homem) e um bem público (que é de uma determinada população de um determinado Estado). De Vattel vai ainda mais longe e assevera que mesmo o mar sendo um bem comum a todo o Homem, este deve ser regulado pelo direito, porque se não “un second, qui a um droit égal, ne peut valoir au préjudice du mien; me faire cesser, par son

⁹ Nesta dissertação será utilizada a sigla em inglês UNCLOS (United Nations Convention of the Law of the Sea).

arrivée, ce seroit s'attribuer plus de droit qu'à moi et blesser la Loi de l'égalité" (Vattel, 1758, p. 222). Isto é, o mar como bem comum, deve reger-se para todos pela lei da igualdade.

Emer De Vattel concessionaria algumas das alusões que Grotius parece fazer, e parece pela primeira vez fazer alusão ao "mar territorial" moderno ou "águas territoriais". Ou seja, um Estado que se "apropria" de uma parte do mar, normalmente na costa e esse domínio faz parte do seu território tal como o terrestre, melhor dizendo que, "à l'égard des choses qu'une nation peut posséder il nous reste à parler de la mer (...) le long des côtes" (Vattel, 1758, p. 243). No seu trabalho, De Vattel faz alusão ao mar territorial várias vezes e pelo menos uma é mais explícita quanto a este direito do Estado, que o mar "près des côtes peut être soumise à la propriété" (Vattel, 1758, p. 247) onde este pedaço de território junto à costa do Estado seria equiparado ao seu território terrestre e exerceria os mesmos direitos nos dois domínios¹⁰. Além de que o mar poderá ser "parcialmente" ocupado se for para uma utilização que não seja prejudicial a nenhum Homem¹¹. Todavia, a ocupação por parte de um Estado num território marítimo poderia ser considerada um direito de propriedade, mas nunca um direito de apropriação, "il devint convenable d'introduire le droit de propriété" (Vattel, 1758, p. 244).

A passagem inofensiva na legislação marítima dos nossos dias é o usufruto de todos os Estados na passagem de partes do mar que estão sob jurisdição nacional de um outro Estado para fins pacíficos¹². Porém, esse conceito existiria desde a escrita da obra de De Vattel sobre o direito das gentes, que consta introduzir também o conceito de passagem inofensiva pela primeira vez ou que pelo menos será dessa obra que advém a jurisprudência existente atualmente, "la pleine mer n'est point de nature à être occupée, personne ne pouvant s'y établir de manière à empêcher les autres d'y passer" (Vattel, 1758, p. 243). O uso comum de um bem como o mar necessitaria de uma regulação e dado a imensidão dos oceanos e da sua natureza, a completa liberdade e o uso em comunidade deste bem poderia ser perigoso para um Estado, mas esta premissa de "direito de propriedade" do mar introduzida por Emer De Vattel não se poderia confundir com um "direito de apropriação" por parte dos Estados porque não se poderá prejudicar nenhum outro Estado, melhor dizendo que "aucune nation n'a donc le droit de s'emparer de la pleine mer, ou de s'en attribuer l'usage, à l'exclusion des autres" (Vattel, 1758, p. 244) e por isso talvez seja a razão de aparecer a noção de direito de "passagem inofensiva" para todos os Estados num território marítimo estrangeiro desde que seja pacificamente.

¹⁰ Ces parties de la mer font partie de la jurisdiction, du territoire de la Nation; dont le Souverain y comande, il y donne les loix et peut reprimer ceux qui les violent (...) il a tous les mêmes droits qui lui appartiennent sur la terre, et en general tous ceux que la Loi de l'État lui donne." (Vattel, 1758, p. 253)

¹¹ "la nature ne donne point aux hommes le droit de s'approprier des choses, dont l'usage est innocent, inépuisable et suffisant à tous" (Vattel, 1758, p.243)

¹² Artigo 17º do UNCLOS "ships of all states, whether coastal or land-locked, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea" (UNCLOS, 1982, p.30)

Em suma, com este subcapítulo pretendeu-se revelar inicialmente os primórdios do direito do mar “clássico” e as suas semelhanças com o direito do mar “contemporâneo”, que veremos mais detalhadamente no subcapítulo seguinte.

1.4. Direito do mar “contemporâneo”

Conforme mencionado anteriormente o direito do mar apresenta-se como o elemento embrionário do direito internacional público. Por isso, desde há muito tempo que se fala em legislação para a “governança” dos mares. Com Grotius vimos, talvez, a conceptualização do direito marítimo para todos os Estados (e não tratados bilaterais) ou seja, aquilo que é hoje a estrutura legal de regulação do mar: o UNCLOS. Também a conceção de “mar territorial” parece ser ligeiramente mencionada por Grotius, no entanto sempre com o entendimento de liberdade dos mares. Por sua vez, William Welwood introduz a ZEE que ainda hoje se apresenta como um misto de *Mare Liberum* e *Mare Clausum*, onde existem direitos para todos os Estados e soberania para o Estado costeiro. Por último, Emer De Vattel apesar de fazer referência a bens “res communes”, o mar seria um bem comum, mas com necessidade de regulação pelo direito, por uma questão de igualdade. Além de que, este vai mais longe que Hugo Grotius na conceção mais próxima da que temos hoje de “mar territorial” onde o Estado costeiro se vai apropriar de uma parte do mar na sua costa, não obstante que os outros Estados tenham o direito de “passagem inofensiva”. Melhor dizendo, o direito à passagem sem nunca comprometer os direitos do Estado que detém a propriedade, continuando o mar a ser um bem comum para De Vattel.

Pensa-se hoje que, os trabalhos e ensaios do jurista holandês Hugo Grotius sobre o direito do mar, teriam sido uma das principais razões para o estabelecimento do direito internacional público na forma como hoje o conhecemos. Além de que se supõe que o carácter jurídico existente na legislação do direito do mar sobre o Alto-Mar a partir do século XX seja uma reprodução do ensaio jurídico *Mare Liberum* de Grotius. O artigo 2º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar consiste no estatuto legal do mar territorial, do espaço aéreo e do subsolo de um Estado¹³. O artigo 2º da Convenção assemelha-se a uma passagem do *Mare Liberum* de Grotius, “whole ocean (...) unmeasurable and infinite, the parente of things bordering upon heaven, with those perpetual moisture the ancients supposed not only fountains and rivers and seas, but also the clouds and the very stars themselves, in some sort to be maintained, which finally compassing the earth” (Grotius, (1609) 2004, p. 32).

Conforme mencionado neste subcapítulo e nos anteriores, os trabalhos de Hugo Grotius e de Emer De Vattel foram importantes bases jurídicas para aquilo que é hoje o

¹³ “the sovereignty of a coastal state extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters (...) sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil” (UNCLOS, 1982)

Direito do Mar, através do *United Nations Convention of the Law of the Sea*¹⁴ (1982). A legislação sobre o direito do mar, anterior à Segunda Guerra Mundial apoiava-se em grande parte sobre direito consuetudinário ou costumeiro. No pós-Segunda Guerra existiu uma grande vontade por parte dos Estados de regular o mar, devido a alguns interesses nacionais e uma vontade de abranger ainda mais o direito internacional. Nomeadamente, a criação da Organização das Nações Unidas, mas também a codificação do Direito do Mar. Inerente ao Direito do Mar estaria a conceção dos direitos dos Estados sobre o seu mar territorial (consultar figura 1) e também a legislação quanto ao Alto-Mar no ano de “1949, the regime of the high seas and territorial sea among topics ripe for codification, and started work on the subject in 1950” (Treves, 2015, p. 13). As primeiras reuniões dos Estados para elaborar legislação sobre o direito do mar não teriam sido as mais bem sucedidas, porque como nos vem dizer o direito natural dos estados, cada um protege os seus interesses nacionais ou aliam-se em grupos de estados para fazer valer as suas crenças conjuntas. Um dos principais problemas foi a aprovação das milhas náuticas concedidas a cada parte das águas territoriais, visto que as regras de aprovação eram iguais às de uma Assembleia Geral das Nações Unidas e por isso, com maioria simples as provisões podiam ser adotadas em Comitês e dois terços de aprovação no Plenário, dessa forma o processo de aprovação tornar-se-ia quase impossível (Treves, 2015, p. 13).

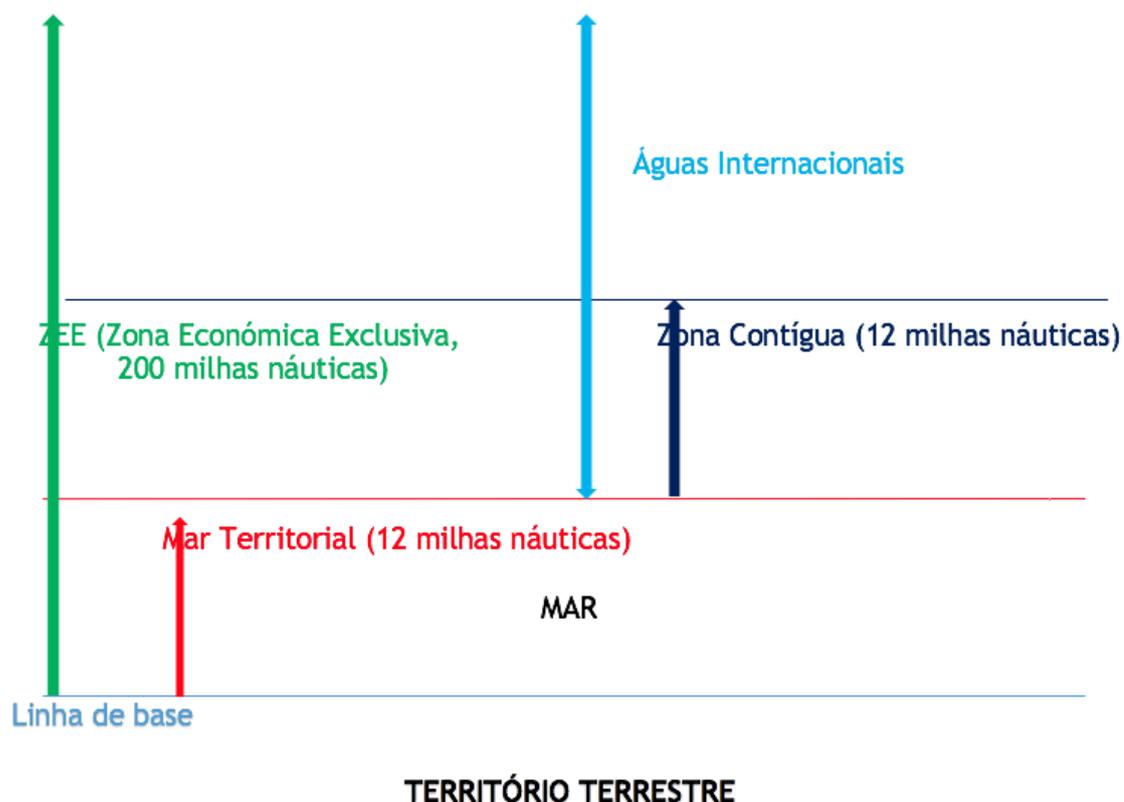


Figura 1: Composição das Águas Territoriais de um Estado na legislação atual UNCLOS (fonte: elaborado pelo autor)

¹⁴ Convenção sobre o Direito do Mar das Nações Unidas

As reuniões dos Estados para estabelecer um documento legislativo comum a todos os signatários, apesar de terem sido complexas devido aos diferentes interesses estatais envolvidos, onde duas das tentativas (UNCLOS I e II) se realizaram em Genebra, o autor Tullio Treves vem mencionar que estas duas convenções têm uma importância quase histórica como uma “expression of the ‘traditional law of the sea’, namely of the law prevailing before the transformations in the international community and in the uses of the seas that brought about the UNCLOS III (1973-1982)” (Treves, 2015, p. 16).

A conceptualização da Convenção sobre o direito do mar (UNCLOS III- 1982) terá sido conflituosa, mais uma vez devido aos interesses nacionais dos Estados envolvidos. Existiu uma grande dificuldade de regular com equidade o território marítimo que irá para lá do direito interno de cada Estado. É comumente conhecido o UNCLOS como tendo per se, uma qualidade de constituição do marítimo. A Parte VII sobre o Alto-Mar, mencionada no subcapítulo anterior, tem segundo alguns autores, como é o caso de Robin Churchill muitas parcerças com a Convenção sobre o Alto-Mar de 1958, “its provisions are largely identical, or similar, to the 1958 Convention on the High Seas” (Churchill, 2015, p. 28). Consultando a Convenção do Alto-Mar (1958) e a Parte VII sobre o Alto-Mar do UNCLOS (1982). Tomamos conta das similitudes de ambos, nomeadamente no artigo 2º da primeira Convenção (1958) “the high seas being open to all nations, no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these articles and by the other rules of international law” (Convenção sobre o Alto-Mar, 1958, p. 2) e o artigo 87º do UNCLOS “the high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law” (UNCLOS, 1982, p. 57) nota-se a parecença de ambos os artigos, apesar de utilizarem alguns vocábulos diferentes o significado de ambos é o mesmo.

Assim como, se refere que as normas existentes atualmente no UNCLOS são consideradas normas com alguma abertura para diferentes interpretações, ou seja, algumas delas não são normas específicas sobre uma determinada questão, porém este será um assunto tratado nos seguintes capítulos. Contudo, será uma convenção com caráter jurídico quase universal, visto que quase 85% dos Estados-Membros da ONU fazem também parte do UNCLOS e os que não fazem terão as normas do UNCLOS como direito consuetudinário (Churchill, 2015, p. 45).

Visto que o mundo em que vivemos hoje tem vindo, desde há muito, a tornar-se interdependente, a governação de bens comuns como o mar e o território marítimo de cada Estado foram alvo de uma regulação, devido ao aumento das atividades marítimas. De acordo com José Manuel Pureza e Paula Duarte Lopes, o mar terá sido objeto de confronto entre os Estados e quando “Westphalia, chamou o Direito Internacional a acompanhar e a consolidar a

fragmentação, o mar veio desafiar o mesmo Direito Internacional a ser um reservatório de unidade e de abertura ao universal, de que o triunfo do *mare liberum* sobre o *mare clausum* foi expressão maior” (Pureza & Lopes, 1998, p. 87), ou seja, o mar instituiu-se num grande desafio para os Estados soberanos numa confrontação entre territórios terrestres e marítimos.

Na hipótese de colocarmos o mar no ponto de vista de bem comum, idêntico à concepção de Hugo Grotius, mas numa ótica mais contemporânea, nota-se que bens ambientais como o mar não serão apenas bens comuns a todos mas sim bens congestionados (Rose, 1991, p. 36). Isto é, na ótica desta autora, devido a classificação de bem ambiental ao mar significa que “don’t belong to anybody in particular, people tend to treat these goods as if they belonged to everyone, and individuals fell free to use and dispose of these goods however they choose” (Rose, 1991, p. 3). O sobrecarregamento dos bens “comuns” leva ao conflito entre o Homem, e a exaustão destes, nomeadamente a pesca livre no Alto-Mar, ou onde não exista regulação (como o território marítimo da Somália foi por muitos anos, por exemplo). Contudo, o Homem cada vez mais ameaça os bens comuns como se a todos pertencessem. O que nos remete para o artigo de Garret Hardin “The tragedy of the Commons” publicado em 1968 e republicado em 2001, onde se parece identificar que quer o indivíduo, quer o Estado tentam sempre sobrepôr os seus respetivos interesses em detrimento dos outros, nos bens que “supostamente” seriam comuns a todos. Ademais, o mar é responsável por mais de 90% do comércio global (Murphy cita OMI, 2010, p. 29) ou seja, a prosperidade marítima é importante para todos os Estados costeiros, mas não só, porque os “global commons continue to serve as the foundation of the global economy and the facilitator of international security” (Murphy, 2010, p. 29).

Talvez haverá um culminar no esgotamento desses bens comuns, como os oceanos por exemplo, Garret Hardin diz que a “tendency to assume that decisions reached individually will in fact, be the best decisions for na entire society (...) our present policy of laissez-faire in reproduction” (Hardin, 2001, p. 28). O que nos faz remeter para o título do seu trabalho “tragédia dos comuns” dos bens comuns globais porque estes não serão infinitos, e os custos da exaustão destes bens terão consequências negativas para o Homem. Será que o mar ainda será um bem comum ou poderá ser um bem público? Já que este cada vez mais tem mais regulação, mesmo não sendo obrigatória, existem crescentemente agências e organizações que ajudam os Estados costeiros a regular o “bem comum/público” como atentaremos de seguida.

No decorrer dos tempos foram-se multiplicando os programas, as organizações e os documentos de regulação internacional de bens comuns para uma governança sustentável destes. No documento patrocinado pela Organização das Nações Unidas, *UN System task team on the post-2015 UN development agenda- global governance of the global commons in the global partnership for development*, os bens comuns globais “cannot be carried out without global governance. Global commons have been traditionally defined as those parts of the

planet that fall outside national jurisdictions and to which all nations have access” (UN System Task Team, 2013, p. 5). Como por exemplo o Alto-Mar, que devido ao princípio de herança ao Homem existem também responsabilidades comuns, tanto no decorrer das liberdades e soberanias dos Estados a este bem, como nas preocupações políticas, económicas e ambientais. Ou seja, “não é apenas numa ótica local/regional que a água suscita uma reformulação de regimes e de instituições (...) oceanos são um recurso comum (...) por isso, a assimilação da natureza comum/partilhada dos oceanos impõe também uma reconfiguração das expressões tradicionais da soberania estatal nos mares” (Pureza & Lopes, 1998, p. 95).

Similarmente à instituição mencionada no parágrafo anterior, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura fornece também um programa intitulado *Common Oceans* que se destina aos Estados costeiros para “better fulfil their obligations under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)”, mas também à regulação sustentável dos recursos marítimos (FAO, 2016).

A Organização Marítima Internacional será, talvez, o órgão mais importante para a regulação e desenvolvimento sustentável dos oceanos. Colabora com os Estados-Membros na proteção e segurança marítima, auxilia nos aspetos legais sobre o mar e tem uma elevada preocupação com o ecossistema marinho¹⁵.

No entanto, não existem apenas agências e organizações com carácter global, mas também de carácter regional com aplicação quase que global, como é o caso da União Europeia que parece preocupada com a segurança marítima como analisaremos mais à frente.

Talvez o mais importante avanço do direito do mar, para os Estados terá sido o aumento do território marítimo até às 200 milhas náuticas (ZEE) embora que os Estados detentores desse território exerçam a soberania, os outros Estados têm liberdades idênticas às que exercem no Alto-Mar, no entanto com contornos diferentes¹⁶. Ou seja, parece diminuir-se o *Mare Liberum* (Alto-Mar) e aumenta-se o *Mare Clausum* (ZEE). Em suma, será que o mar nos próximos anos continuará a ser um bem comum ou pelo contrário essa conceção será transformada num motivo de disputa entre os Estados.

1.5. Direitos de navegação de estados soberanos

O mar apresenta-se, também, como um importante motor da economia internacional, quer seja para “potências” marítimas (Estados costeiros) ou “potências” terrestres. É o UNCLOS que tem a estrutura legal do direito do mar, e assim sendo, dos direitos de

¹⁵ Consultado em <http://www.imo.org/en/OurWork/Pages/Home.aspx> (4 de abril de 2017)

¹⁶ “Os sistemas de governação e regulação estão a enfrentar aí o desafio de uma profunda transformação. Aquela que vai do primado da segmentação territorial e do exclusivismo de poderes ao primado da equidade e da aplicação geograficamente adequada da precaução e, portanto, à centralidade de uma soberania de serviço” (Pureza & Lopes, 1998, p. 98)

navegação de Estados soberanos.

Desde há muito que a liberdade de navegação tem sido um requisito, mas também um motivo de disputa para os Estados, o que nos remete para Hugo Grotius que advoga a liberdade dos mares por motivos comerciais (Tanaka, 2015, p. 536). Além de que, os direitos de navegação e a liberdade de navegação sempre foram “essential for maritime powers to expand their political or military influence overseas colonies and secure their maritime networks” (Tanaka, 2015, p. 537).

Pressupõe-se que os direitos de navegação em zonas costeiras de Estados terceiros coloque em causa a proteção dos interesses dos Estados costeiros. No entanto, O mar aparece quase sempre com um vetor estratégico de um Estado costeiro. Assim sendo, há direitos e deveres que lhes são inerentes, e é no direito do mar (UNCLOS) que se encontra a ferramenta para o exercício dos mesmos, ou seja, liberdades e restrições aos Estados (tabela 1). Ainda assim, considera-se importante e conceptual uma análise mais extensa a estes direitos de navegação que os Estados usufruem.

Tabela 1: Direitos Navegação no UNCLOS

<i>Espaços marítimos sob soberania territorial</i>	
Águas Internas	Não existem direitos de navegação (exceção: artigo 8º/ nº2 do UNCLOS)
Mar territorial	Direito de passagem inofensiva
Estreitos Internacionais	Direito de passagem de trânsito/Direito de passagem inofensiva não suspensa
Águas dos arquipélagos	Direito de passagem pela linha arquipelágica/ Direito de passagem inofensiva
<i>Espaços marítimos sob direitos soberanos</i>	
Zona Económica Exclusiva (ZEE)	Liberdade de navegação
Plataforma Continental	Liberdade de Navegação na linha da plataforma continental
<i>Espaços marítimos além da jurisdição nacional</i>	
Alto-Mar	Liberdade de navegação
A área	Liberdade de navegação nas águas suprajacentes à área

Fonte: Adaptado de The Oxford Handbook of the Law of the Sea Yoshifumi Tanaka “Navigational Rights and Freedoms” (p. 538)

A passagem inofensiva será, talvez a liberdade mais vezes mencionada pelos Estados. E a sua noção é a de passagem livre e inofensiva para todos os Estados quer sejam costeiros ou sem litoral (artigo 17º). No entanto, essa passagem terá de ser contínua (artigo 18º/nº2), sem nunca comprometer ou ser prejudicial ao Estado costeiro, mantendo sempre a paz, a segurança e a boa ordem (artigo 19º/nº1). Ou seja, recorrendo às palavras de Yoshifumi Tanaka, a passagem inofensiva consiste “the passage traversing the territorial sea without entering internal waters” (2015, p. 540). Porém, existem também estreitos no mar utilizados para a navegação internacional que não podem de modo algum ser suspensos, o qual está mencionado no artigo 45º/nº1 “the regime of innocent passage (...) shall apply in straits used for international navigation”. Existem também Estados arquipélagos, e os seus direitos são idênticos aos de um Estado costeiro, no qual têm total soberania das suas águas, da mesma maneira que os seus recursos (artigo 49º/nº1 e nº2). A passagem inofensiva de Estados terceiros terá os mesmos contornos que que um Estado costeiro, conforme o artigo 17º “ships of all states (...) enjoy the right of innocent passage” do UNCLOS. Conquanto que os Estados arquipélagos podem designar determinadas rotas (marítimas ou aéreas) para o exercício da passagem inofensiva de forma contínua (artigo 53º).

A Zona Económica Exclusiva (ZEE) consistirá, provavelmente, no território marítimo com mais benefícios económicos ao Estado costeiro, já que este exerce todos os direitos de soberania para a exploração e aproveitamento dos recursos existentes nesta zona marítima (artigo 56º/nº1 a). Porém todos os Estados (costeiros ou sem litoral) exercem as mesmas liberdades inerentes ao Alto-Mar, contempladas no artigo 87º do UNCLOS e que veremos adiante. Ainda que, o exercício dessas liberdades não poderá de modo algum perturbar os direitos e soberania do Estado costeiro.

Para efeitos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, os Estados costeiros obtêm também direitos soberanos sobre a plataforma continental, conforme se contempla no artigo 77º/nº1. Tecnicamente a plataforma continental corresponde aos fundos marinhos do mar territorial de um Estado costeiro. Também neste caso Estados terceiros exercem estatuto legal de direitos nas águas suprajacentes à plataforma continental (artigo 78º/nº1 e nº2), que corresponderia à zona contígua de um Estado.

No Alto-Mar, o *mare liberum* contemporâneo, consoante aludido anteriormente nesta dissertação, é aberto e comum a todos os Estados (artigo 87º), onde nenhum tem o direito de se apropriar em parte ou inteiramente deste, ou seja o Alto-Mar não está inerente ao direito interno de um ou de outro Estado, melhor dizendo com as palavras do UNCLOS “no state may validly purport to subject any part of the high seas to its sovereignty” (artigo 89º).

Por último, o estatuto legal da área (o fundo do mar) e que está definida no artigo 1º/nº1 do UNCLOS “means the seabed and oceanfloor and subsoil thereof, beyond the limits

of national jurisdiction” e é património da humanidade, “common heritage of the mankind” (artigo 136º), isto é, todos os fundos marinhos que estão fora da jurisdição nacional de um Estado. Assim como os seus recursos, atividades e exercícios serão sempre realizados em benefício da humanidade (artigo 140º).

Do direito internacional rege-se o direito do mar dos Estados, costeiros ou não e parece haver maior preocupação com a segurança marítima e a relação estatal entre os envolvidos. Já que, o mar representa uma peça considerável da economia e comércio internacional, pois grande parte do comércio entre os Estados pratica-se por via marítima. Contudo, e segundo alguns autores (Andreone e Guilfoyle) existem pequenas incompatibilidades no seio dos Estados quanto à atribuição das ZEE e o estatuto legal do Alto-Mar.

Ainda é recorrente algum conflito e controvérsia quanto à atribuição das ZEE aos Estados (por exemplo, o conflito entre Portugal e Espanha devido às Ilhas Selvagens), porque como está inerente à natureza dos Estados cada um vai dar prioridade aos seus interesses em detrimento dos outros. De acordo com Gemma Andreone (2015) a liberdade de navegação nas ZEE por vezes fica restrita por parte do Estado costeiro por razões de segurança ou ambientais o que possivelmente provocará uma “emergence of collective environmental and security needs (...) changes in the structure of the international community (...) call for fostering new forms of cooperative dialogue among states” (Andreone, 2015, p. 180). Por conseguinte, a autora refere que poderá haver uma “territorialização” da ZEE (Andreone cita Oxman e Kopela, 2015, p. 180) onde se cedem todos os direitos de navegação ao Estado costeiro e inerentemente esta zona poderá integrar o mar territorial.

Como seria de esperar a liberdade no alto-mar representa o interesse comum dos Estados comercializarem por via marítima, mas também a pesca e por razões navais. Todavia, pelas mesmas razões e interesses dos Estados quanto às ZEE, o estatuto legal do alto-mar a longo prazo poderá vir a ser alterado devido a uma “question of control, fragmentation of authority, the ad hoc nature of responses to new problems and interactions with other fields of international law” (Guilfoyle, 2015, p. 223). Consequentemente, o que Guilfoyle parece indicar é que dado o número de Estados envolvidos, o que torna o alto-mar uma parte de difícil regulação, porque os Estados não terão todos as mesmas normas de direito interno em relação às questões marítimas.

Capítulo II- O enquadramento jurídico da segurança marítima

2.1. A importância da segurança marítima para os Estados

O pilar marítimo tem uma elevada importância para os Estados, dado a sua imensidão, o mar é rico em recursos e é também um vetor estratégico nos domínios da segurança e defesa dos Estados (Mahan, 1890). É, ainda, enaltecido pela importância do comércio por via marítima, ou seja pela necessidade estatal de controlo das rotas, por essa razão no século XXI as preocupações com a segurança marítima têm aumentado.

Assim, optamos por tentar conceptualizar a segurança marítima na primeira parte do presente capítulo, nomeadamente o entendimento que a UE faz de “segurança marítima”. Normalmente, o Estado entende por segurança marítima a resposta a todo o tipo de ameaças que atentem à sua soberania terrestre e marítima que podem ameaçar a sua integridade política, económica e social. No entanto, podem existir várias definições de segurança marítima e de acordo com Natalie Klein “‘maritime security’ (...) consistent with the broadening of interests related to security, defence perspectives on maritime security encompass a greater range of threats than traditional notions of seapower” (Klein, 2011, p. 8). Assim, e aparentemente, a segurança marítima hoje em dia pode não ser só a perspectiva tradicional no sentido de proteção de fronteiras dos Estados, mas também a resposta a outro tipo de ameaças: o crime organizado, como a pirataria¹⁷, tráfico de pessoas e drogas ou ainda imigração ilegal. Na segurança marítima também se engloba a liberdade dos mares para uma navegação livre potenciadora de comércio entre os Estados. Basicamente, o direito do mar regula estes crimes, tanto sob a jurisdição interna dos Estados envolvidos (muitos têm o UNCLOS incorporado no seu direito interno, outros sob forma de direito consuetudinário), como na parte exterior do direito soberano de um Estado (por exemplo: Alto-Mar).

Num mundo interligado como o que vivemos hoje, a segurança marítima fica comprometida pela pirataria. Com efeito, este fenómeno tem vindo a comprometer o comércio internacional, mas também a exercer violência sobre a tripulação e passageiros de vários navios (Klein, 2015, p. 590).

O direito do mar dá aos Estados a autoridade de julgar tais crimes, mesmo fora do seu território marítimo, já que é um crime contra todos. Além da convenção *Suppression of Unlawful Acts against safety of Maritime Navigation (SUA)*¹⁸ que permite aos Estados o exercício do combate à pirataria, no artigo 105º do UNCLOS “on the high seas, or in any other

¹⁷ A pirataria nem sempre é considerada crime organizado, ou seja, por vezes tem uma conotação de protesto político, outras é simplesmente um crime organizado para proveito próprio.

¹⁸ Adotada em 1988, com um protocolo adicional em 2005 in <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx> (acedido a 14 de abril de 2018)

place outsider the jurisdiction of any State, every State may seize a pirate ship or aircraft, or a ship or a aircraft taken by piracy and under the control of pirates, and arrest the persons and seize property on board” (UNCLOS, 1982). Também descrito no artigo 105º os Estados têm também a permissão de julgar tais crimes nos seus tribunais “the courts of the State which carried out the seizure may decide upon the penalties to be imposed” (UNCLOS, 1982). Esta permissão ou poder concedido aos Estados, é ainda mais abrangente dada a permissão pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com preocupação da “recent proliferation of acts of piracy and armed robbery at sea against vessels off the coast of Somalia, and by the serious threat it poses to the prompt, safe and effective delivery of humanitarian aid to Somalia, to international navigation and the safety of commercial maritime routes, and to fishing activities conducted in conformity with international law” (Resolução 1838, 2008, p. 1) vai permitir aos Estados que combatem a pirataria ao largo da costa da Somália usar “the necessary means (...) for the repression of acts of piracy” (Resolução 1838, 2008, p. 3).

Com os avanços tecnológicos, também as organizações de pirataria se modernizaram e cada vez mais se apresentam com níveis de sofisticação e aparentam algum treino militar. Não menosprezando outros crimes cometidos no espaço marítimo, como o tráfico de seres humanos ou drogas, a proliferação de armas nucleares, mas ao contrário do que se poderá pensar, o reaparecimento da pirataria fez com que os Estados alterassem as suas perspetivas de como se concebe a segurança marítima.

2.2. A dimensão da segurança marítima para a estratégia europeia de segurança

Para se compreender qual a dimensão de segurança marítima para a União Europeia é necessário fazer uma análise da sua importância nas duas estratégias europeias de segurança e respetivo Relatório de implementação (2003;2009;2016). A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) é parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a PCSD contém a Estratégia Europeia de Segurança (desde 2003), passados cinco anos com um relatório sobre a sua execução. Mas, devido à sua ineficácia e talvez pela Estratégia de 2003 se ter tornado obsoleta, em 2016 a UE elabora a nova Estratégia Global. Onde incorpora os desafios que se colocam à segurança marítima, mas também à segurança em geral, na Europa e no mundo.

Em 2003, após os ataques terroristas de 2001 nos EUA, a UE decide em conjunto com os seus Estados-Membros elaborar uma estratégia sobre a segurança no sentido de a promover dentro e fora das fronteiras europeias, (o nexu segurança interna vs. segurança externa¹⁹). É a partir do final do século XX e inícios do século XXI que começa a existir uma

¹⁹ “another instrument at the service of the EU’s international and security actorness. The external/internal interdependence began expressing itself in the civilian dimension, reflected in the use of police and judicial means in external instability areas (...) the possibility of internal use of the

alteração dos conflitos. Ou seja, as principais inseguranças de um Estado nascem sobretudo num nível interno e não um conflito de “trincheiras” entre dois Estados, e por norma as vítimas são em grande parte os civis e não os militares. Os conflitos ocorrem por falhas do Estado (Estados falhados ou frágeis) incapazes de proporcionar ao seu povo uma boa governança e desenvolvimento, ou então, mas não só, ocorre por incompatibilidades étnicas ou religiosas. A partir de 2003, a UE revela querer mostrar a sua capacidade de proporcionar paz, segurança e desenvolvimento a outras zonas do mundo²⁰.

Em primeiro lugar, na Estratégia Europeia de Segurança de 2003 parece existir uma vontade de unificar o sector militar europeu, já que a UE se intitula de “ator global” (Conselho Europeu, 2003, p. 1). Contudo, a segurança marítima parece, ainda, não ter grande importância no seio da UE, já que as principais preocupações são a pobreza, o subdesenvolvimento, os movimentos migratórios devido aos conflitos, e, sobretudo o terrorismo que se afigura ser o maior medo no seio dos europeus. Ainda assim, parece existir uma preocupação com o sector marítimo, já que a UE, em 2003, na Estratégia de Segurança se apresenta como o maior importador de petróleo²¹, e essas importações são feitas por via marítima. Ainda assim, é mencionado o “incremento da pirataria marítima que representa uma nova dimensão da criminalidade organizada à qual deverá doravante ser consagrada maior atenção” (Conselho Europeu, 2003, p. 4).

De acordo com Liliana Reis, a Estratégia Europeia de Segurança (2003) representa um passo decisivo na construção da PCSD, ou seja, o “delineamento de uma EES constitui(u) um passo determinante para a construção de um pensamento estratégico e para a afirmação da UE enquanto ator global” (Reis, 2017, p. 194). Pois o surgimento da preocupação da UE com as ameaças sugere a “evolução” das ameaças e por isso a “estratégia ultrapassou em muito a dimensão militar” (Reis, 2017, p. 197). O que indica que a existência de um novo ambiente de ameaças a um Estado (ou organização de Estados, no caso da UE).

Ou seja, a UE revela alguma preocupação com a segurança marítima, ainda assim, muito timidamente. Contudo, a pirataria não afetaria diretamente a UE, sendo uma ameaça mais “dinâmica” e não “tradicional”, atingindo as atividades económicas e comerciais europeias e não o território europeu. Apesar da pirataria ser uma ameaça, não é a mais preocupante em 2003, mas sim o terrorismo.

Em 2008, no Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança esboça-se uma avaliação do que foi conseguido com a estratégia de 2003 e divulgam-se as “novas” ameaças para a UE. Neste Relatório parece dar-se mais importância à segurança marítima e

resources, including military, of a policy built for international use was advanced” in (Brandão, 2015, p. 7)

²⁰ “A Europa deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor” in (Conselho Europeu, 2003, p. 1)

²¹ “A dependência energética é fonte de especial preocupação para a Europa, que é o maior importador mundial de petróleo e gás. As importações representam atualmente cerca de 50% do consumo de energia. Esta proporção aumentará para 70% em 2030” in (Conselho Europeu, 2003, p. 30)

aos conflitos que dela advêm, nomeadamente: a pirataria²². É também, de referir que é em 2008 que a UE leva a cabo a sua primeira missão naval: a EUNAVFOR-Atalanta na Somália, com o intuito de reforçar a segurança marítima. Reconhecendo que “a pirataria é também o resultado da degenerescência do Estado” (Conselho Europeu, 2008, p. 8). Por essa razão, a UE, passados cinco anos parece mostrar-se mais preocupada com o sector marítimo e a sua segurança dado o seu potencial comercial e económico através da liberdade dos mares e da sua utilização pacífica.

Por fim, e talvez a mais relevante para a presente investigação, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia (2016) despoleta o verdadeiro sentido da segurança marítima para a UE. Apesar de, em 2014 a UE ter elaborado uma Estratégia de segurança marítima²³, que será analisada de forma mais cuidada na secção 2.3., é de realçar a crescente importância do sector marítimo na Estratégia de 2016.

Em 2016, a UE reconhece o seu papel como principal parceiro comercial com quase todos os países no mundo e por isso indicia colocar a segurança marítima na Estratégia Global dado os interesses que a Organização tem do ponto de vista económico, mencionando o “interesse em mercados justos e livres, em moldar as regras económicas e ambientais a nível global e no acesso sustentável ao património comum mundial através de rotas marítimas” (União Europeia, 2016, p. 11). Fala-se ainda da UE como uma “prestadora mundial de segurança marítima” (União Europeia, 2016, p. 32).

Por último, a Estratégia de 2016 tenta salientar a UE como promotora e provedora de paz mundial e de segurança marítima, mostrando interesse de “universalizar e implementar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar” (União Europeia, 2016, p. 32).

2.3. Importância da Segurança Marítima para a União Europeia

Conforme mencionado no subcapítulo anterior, a segurança marítima é partilhada globalmente e, como não poderia deixar de ser pela UE. Dado a imensidão do mar, a resposta às ameaças marítimas deve ser feita numa perspetiva global porque “maritime security links to internal security matters to external. Threats are transnational and interconnected by nature (...) no single actor can guarantee maritime security on their own” (Comissão Europeia, 2014).

As ameaças marítimas para a UE e para o mundo são os conflitos armados, pirataria e roubo à mão armada, poluição e alterações climáticas que ameaçam os ecossistemas marítimos, proliferação de ADM (Armas de Destruição Maciça), terrorismo marítimo, crime organizado e tráfico (de pessoas, drogas, armas, etc) (Comissão Europeia, 2014).

²² “A degenerescência de alguns Estados põe em causa a nossa segurança (...) mais recentemente, a pirataria” in (Conselho Europeu, 2003, p. 1)

²³ EUMSS (European Union Maritime Security Strategy)

De acordo com a Comissão Europeia no boletim de informação sobre a estratégia para a segurança marítima, os interesses da UE são: a prevenção de conflitos, estabelecimento da paz e Estado de Direito, já que 90% do comércio internacional é concebido por via marítima; a proteção dos europeus, das suas infraestruturas e das atividades económicas visto que 50 % do PIB da população europeia provém de regiões marítimas e nos espaços portuários europeus passam cerca de 400 milhões de pessoas todos os anos, e por último, um maior controlo das fronteiras marítimas externas da UE, pois os Estados-Membros da UE, em conjunto têm a maior ZEE do mundo (Comissão Europeia, 2014). Além de que, dos 28 Estados-Membros que compõem a UE, cerca de 23 são Estados costeiros, o que intensifica o interesse da UE na segurança do setor marítimo (SEAE, 2018, p. 2). Outro dos interesses da UE que está explícito no título deste boletim, onde a UE pretende responder em conjunto a “desafios globais”²⁴, é assegurar as rotas marítimas de comércio, a segurança das mesmas e a liberdade de navegação, uma vez que 30 % dos navios que circulam nos mares provêm de Estados-Membros da União (Comissão Europeia, 2014).

Em 2014 a União Europeia adota uma Estratégia para a segurança marítima, denominada: *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS) que promove uma ação e cooperação multilateral entre autoridades civis e militares. Por isso, para a UE é importante, a partilha de informação, a vigilância e a construção de uma consciência marítima entre as diversas agências europeias relacionadas com o sector marítimo (Comissão Europeia, 2014). Para uma proteção mais eficaz do mar, de acordo com a Comissão, é necessário o desenvolvimento das capacidades, nomeadamente na proteção e resposta a crises marítimas, uma maior e mais eficaz investigação e inovação por parte dos envolvidos no sector marítimo (públicos, privados e militares) (Comissão Europeia, 2014).

Ora, a segurança marítima está relacionada com a segurança interna e externa, e as ameaças existentes, por norma, aparentam ser de carácter transnacional e por isso nenhum Estado-Membro, e mesmo a UE, não conseguiriam garantir plenamente uma segurança marítima. As ameaças à segurança marítima precisam de uma estratégia conjunta para proporcionar eficiência. Por isso, a EUMSS apresenta-se não apenas como um simples documento dos cuidados marítimos, mas também uma ação externa e conjunta da UE e dos seus parceiros para investir na resiliência e boa governança marítima.

O EUMSS inclui tanto os aspetos internos como os externos da segurança marítima para a UE, que estão intrínsecos ao carácter dos interesses da UE, dentro e fora de fronteiras “linked to the well-being, prosperity and security of people” (SEAE, 2018, p. 1). E ao promover a cooperação a UE fica conotada de um carácter de preocupação com o setor e mais coerente com a segurança marítima. O EUMSS promove o crescimento e a prosperidade que depende de uma liberdade marítima acrescida, também para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos e a redução de pobreza. Por isso, a UE procura uma partilha das

²⁴ “global challenges” (Comissão Europeia, 2016)

responsabilidades marítimas entre os Estados, não só os Europeus, mas do mundo, agindo sempre em conformidade com os tratados existentes, legislação nacional, europeia e internacional, sobretudo o UNCLOS, mas também outras convenções e tratados existentes que interessam e importam para a segurança marítima. E sobretudo a liberdade dos mares e a proteção ambiental que seja garantida aos cidadãos europeus e do mundo (Conselho Europeu, 2014, p. 3).

Com efeito, e segundo o Documento Europeu, a estratégia para a segurança marítima de 2014 tem efeito para “the European sea and subsea basins, namely the Baltic Sea, the Black Sea, the Mediterranean and the North Sea, as well as of the Arctic waters, the Atlantic Ocean and the outermost regions” (Conselho Europeu, 2014, p. 4). Os objetivos e princípios da EUMSS são, conforme referidos, uma melhor cooperação entre as agências de segurança e a indústria, uma integridade que não afeta os direitos e deveres dos Estados nas suas ZEE, mesmo outros acordos de segurança marítima feitos pelos mesmos com países que não são parte da UE. Enaltece também a importância do multilateralismo marítimo, por exemplo, através da manutenção da cooperação com os parceiros: NATO e ONU, em coordenação com os fóruns regionais e internacionais para a atividade marítima existentes (Conselho Europeu, 2014, pp. 4-6). Pretendendo sempre que esta cooperação tenha um efeito de *spillover*²⁵ noutras áreas políticas (Conselho Europeu, 2014, p. 9).

Na ação externa da UE, em relação à segurança marítima, a União contribui para o fortalecimento da segurança marítima respondendo às ameaças marítimas combinando missões civis²⁶ com operações militares²⁷. Na conceção epistémica da UE como ator global aparenta uma promoção de governança marítima, comprometendo-se com missões e operações ao abrigo da PCSD (Conselho Europeu, 2014, p. 8). Em conjunto com o EUMSS, o Conselho Europeu promove também o seu plano de ação para implementar a estratégia que promove onexo interno e externo de segurança. O plano de ação providencia aos Estados os vários pontos a alcançar para uma segurança marítima integrada.

No EUMSS, estão previstos relatórios sobre a implementação do plano de ação da estratégia de segurança marítima europeia para avaliação da sua ação (o que foi alcançado e o que ainda falta alcançar). Com a recente aprovação, em 2016, da Estratégia Global para a política externa e de segurança da União Europeia onde a boa governança, a segurança e a resiliência são importantes características, enaltecendo o papel da UE como ator global e provedor de segurança, a segurança marítima e a governança dos oceanos continua na agenda da PESC da União (Comissão Europeia, 2017, p. 41). Nos últimos anos, os Estados-Membros

²⁵ O efeito de *spillover* caracteriza-se por uma lógica de alastramento de outras áreas, ou seja, com o objetivo de expansão e integração.

²⁶ A EUCAP-Somália “Missão para o reforço das Capacidades Navais Regionais do Corno de África (DECISÃO 2012/389/PESC DO CONSELHO) (Conselho da União Europeia, 2012).

²⁷ A EUTM-Somália “missão militar de formação” das forças de segurança somalis (DECISÃO 2010/96/PESC DO CONSELHO) (Conselho da União Europeia, 2010)

parecem ter aumentado o seu papel como provedores de segurança marítima aumentando a coordenação, a cooperação e aumento de capacidades para uma melhor sustentabilidade marítima em todos os domínios, onde “implementation of the Action Plan on the EU Maritime Security Strategy process is progressing well. Further work needs to be carried out at the national and at the EU level to achieve a more comprehensive picture of all the advancements achieved so far in maritime security cross-sectoral áreas” (Comissão Europeia, 2017, p. 42).

De acordo com Andrea Frontini, a Estratégia de Segurança Marítima da UE (EUMSS) foi concebida em causa da “fragile maritime security” envolta das ZEE da União (Frontini, 2014, p. 1). Ainda assim, a EUMSS descreve a segurança marítima como “law enforcement, freedom of navigation and protection of sea-related activities, assets and resources, thus opting for a ‘policy-actionable’ rather than legalistic definition” (Frontini, 2014, p. 1). Ou seja, a Estratégia é direcionada numa perspetiva de objetivos e gestão do setor marítimo para os Estados-Membros, e fazendo uso das parcerias e agências já existentes. Em conformidade com Frontini, o documento da EUMSS visa uma interdependência marítima entre os Estados-Membros de acordo com os cinco objetivos existentes na estratégia²⁸ (Frontini, 2014, p. 2).

Na PCSD, a dimensão marítima também parece ter ganho uma maior amplitude no seio da política de segurança. Uma vez que, nos últimos anos, a União tem dado execução ao exercício de aplicabilidade do artigo 42º do Tratado de Lisboa relativo à PCSD, que diz respeito a “uma capacidade operacional apoiada por meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional” (Tratado de Lisboa, 2008). Conforme supramencionado, a União tem interesses vitais marítimos, por isso a sua segurança é imperativa, protegendo as rotas de comércio pelo mar e também a liberdade de navegação se afigura primordial. Além de que, de acordo com a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (2016), para a UE o mar é “património comum mundial” (União Europeia, 2016, p. 11). Ou seja, o seu livre acesso está inerente à segurança marítima.

A UE não só abrange a segurança marítima de uma perspetiva militar, mas também através de outras agências, como das pescas, da poluição marítima, dos transportes marítimos, da vigilância marítima e da segurança energética, assim como a projeção da União como um poder marítimo através da PCSD (Parlamento Europeu, 2013). Ainda assim, apesar da sua presença em missões e operações internacionais relativas à segurança marítima, a importância da segurança marítima na agenda da PCSD parece exigir uma maior abrangência (Parlamento Europeu, 2013).

²⁸ “Workstrand 1: External Action (...) Workstrand 2: Maritime awareness, Surveillance and Information Sharing (...) Workstrand 3: Capability Development (...) Workstrand 4: Risk Management, Protection of Critical Maritime Infrastructure and Crisis Response (...) Workstrand 5: Maritime Security Research and Innovation, Education and Training” in (Conselho Europeu, 2014)

Através da Estratégia de Segurança Marítima (EUMSS) prevê-se um desenvolvimento da PCSD, “cuts across various sectors dealing with civilian-military divide” (Landman, 2015, p. 2). Através da EMSA (European Maritime Safety Agency), por exemplo, suporta uma base de partilha militar e civil para a EUNAVFOR-Atalanta de forma a que tenha mais eficácia e uma maior promoção da defesa europeia (Landman, 2015, p. 5). Além desta capacidade, podem ser usados tanto em missões civis como operações militares “maritime patrol aircraft, RPAS²⁹ and helicopters can be used for both civilian tasks (such as border security, law enforcement, and search rescue) and military tasks can be placed in a common pool” (Landman, 2015, p. 5). Tal como, a utilização da agência FRONTEX (Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira) que presta apoio na gestão de fronteiras terrestres e marítimas, e existe um *pooling and sharing* com outras agências relevantes para a segurança marítima.

A segurança marítima afigura-se, assim, primordial para a UE, porque em caso de insegurança marítima traduzir-se-á numa insegurança terrestre devido às atividades comerciais estarem intrinsecamente ligadas ao setor marítimo de logística e transporte. Ora, uma vulnerabilidade marítima que se traduz, por exemplo em pirataria ou tráfico, dificulta as atividades comerciais e tem consequências negativas entre os Estados, nomeadamente a União. Assim sendo, se existir uma ação conjunta no domínio marítimo para a segurança, as ameaças serão diminuídas. Além de que, essa ação não poderá realizar-se apenas no domínio marítimo, mas também no terrestre, uma vez que estas ameaças provêm de Estados que não têm instituições sólidas e capazes de as controlar.

2.4. A possibilidade de revisão do UNCLOS: quais perspetivas?

Todos os tratados ou convenções, com o passar dos anos parecem perder um pouco a validade legal. Na verdade, as alterações do ambiente de segurança internacional necessitam de novos quadros epistémicos, mas também novos quadros legais que consigam capturar as dinâmicas que vão surgindo. Por essa razão, o UNCLOS parece ter também uma necessidade de renovação devido às ameaças que atingem a segurança marítima que existem nos dias de hoje e outrora não existiam, ou pelo menos, eram menos abundantes.

Visto que o sistema internacional se modifica, parece ser natural que os tratados e convenções também possam acompanhar essas alterações e evoluam. Alguns autores indicam que na “Constituição do Mar”, como muitas vezes é apelidada, existem diversos mecanismos, quer sejam eles implícitos ou explícitos para lidar com essa mudança (Buga, 2015, p. 46). No artigo 312º do UNCLOS é indicado que após um período de dez anos, um Estado-Membro poderá endereçar uma comunicação ao Secretário-Geral das Nações Unidas indicando quais as alterações que no seu ponto de vista deveriam ser realizadas, e conseqüentemente o Secretário-Geral convocaria uma conferência (UNCLOS, 1982). Também, no artigo 313º um Estado-Membro poderá enviar uma comunicação ao Secretário-Geral, com alguma alteração

²⁹ Drones.

específica na Convenção, o Secretário-Geral estabelece que num período de 12 meses, se nenhum Estado-Parte se manifestar contra essa alteração, ela é aprovada (UNCLOS, 1982). Na Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, Irina Buga considera que o artigo 31º/nº3 b) “toda a prática seguida posteriormente na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das Partes sobre a interpretação do tratado” (Convenção de Viena, 1969) é subjetivo, porque “there is a debate as to what type and degree of practice can be considered relevant” (Buga, 2015, p. 49). A modificação num tratado ou convenção, refere-se tanto a alterações de provisões nos tratados, e conseqüentemente e complementa-las com novos elementos importantes (Buga, 2015, p. 51). Ainda assim, alguns tratados deixam em aberto as alterações que possam ser feitas, pela liberdade de leitura e ambigüidade existente nos artigos. No entanto, por vezes as alterações parecem não acontecer em convenções ou tratados de tal envergadura, como é o caso do UNCLOS porque estão em causa os interesses de inúmeros Estados, que possivelmente não serão os mesmos. Por essa razão as alterações não se concretizarão enquanto não houver um consenso, o que provavelmente será difícil, conhecendo a tendente escolha dos Estados protegerem os seus interesses.

Contudo, o UNCLOS ao longo do tempo foi evoluindo, com o Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, o estabelecimento de um mecanismo de reunião entre os Estados-Membros, ainda que seja um mero mecanismo administrativo. No Anexo VI sobre o Estatuto do Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar do UNCLOS, o artigo 4º/nº2 permite a cada Estado-Membro a nomeação de dois juizes candidatos para membros do Tribunal (UNCLOS, 1982). O que possivelmente, torna o papel dos Estados-Membros muito mais importante e mais vinculativo.

O autor James Harrison, também fala de alguma ambigüidade no seio da Convenção, nomeadamente quanto à natureza e funções que os Estados-Membros ocupam ou seja, quanto ao poder que lhes é consagrado (Harrison, 2015, p. 377). No entanto, Harrison concorda que as reuniões dos Estados-Membros (supramencionadas) trazem alguma transparência quanto aos seus poderes e permitem uma “flexibly interpret the Convention in order to meet certain challenges that were not foreseen when the Convention was first drafted” (Harrison, 2015, p. 377). Pois, como é natural, o sistema muda, as relações internacionais mudam, tal como as ameaças acompanham essa mudança. No entanto, Harrison, tal como Buga, concorda que a o Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, confere aos Estados bastante poder, nomeadamente a eleição dos juizes, tal como as despesas do tribunal, em parte, estarão a cargo dos Estados-Membros (Harrison, 2015, p. 379). Ainda assim, James Harrison refere que “given to the nature of the Tribunal, there are also mechanisms in place to limit some of the power of the States parties in order to uphold the principle of judicial interdependence” (Harrison, 2015, p. 381). Como por exemplo, após uma eleição dos juizes pelos Estados-Membros, estes só poderão ser removidos pelo Tribunal e nunca pelos Estados-Membros (Harrison, 2015, p. 382). Apesar da “independência” do Tribunal, este não opera autonomamente, como por exemplo a eleição dos juizes para o Tribunal, tal como a

aprovação do orçamento do Tribunal, é ou não aceite pelos Estados-Membros. O que aparenta ter bastante importância para a manutenção quer da integridade, quer da credibilidade tanto do UNCLOS, como do Tribunal, que os Estados-Membros não possam colocar em causa a Convenção e a sua unidade em detrimento dos seus interesses.

James Harrison vai ainda mais longe que Irina Buga, ao conferir ambiguidade ao *background* legal conferido ao UNCLOS, que trata e regula vários assuntos que têm hoje várias Organizações competentes naquele assunto. No entanto, este confirma que assim existirá mais flexibilidade no *decision-making* dependendo de qual assunto se pretende tratar. Informa ainda que na primeira Convenção sobre o Direito do Mar, em 1958, existiu a possibilidade de se criar um fórum internacional que reuniam todas as Agências e Organizações especializadas sobre direito do mar. Contudo, essa possibilidade poderia ser impraticável devido ao perigo de criar uma uniformidade quanto às decisões que pudessem ser tomadas. Além de que, poderia ser difícil existir uma verdadeira cooperação e coordenação entre as mesmas (Harrison, 2015). Ainda assim, considera-se que poderia ser possível uma melhor cooperação entre os envolvidos de modo a que as decisões fossem melhor direcionadas e as ameaças reduzidas.

No UNCLOS, as provisões relativamente ao crime de pirataria são também dotadas de alguma ambiguidade. Um crime de pirataria, na maior parte das vezes envolve roubo à mão armada no mar, após o mar territorial de um Estado costeiro³⁰ e geralmente “in most places piracy is a crime of opportunity and gain, not a political act” (Kraska, 2011, p. 2). Considera-se, aparentemente, que a pirataria seja então um crime que pode ser julgado por qualquer Estado, pois conforme mencionado, é um crime cometido fora das águas de jurisdição nacional. Assim sendo, o UNCLOS, a “Constituição do Mar”, parece ser o mecanismo mais plausível e disponível aos Estados para lidar com o problema. Todavia, também as provisões existentes no UNCLOS para as prossecuções de crimes de pirataria deixam espaço para alguma ambiguidade.

Ora, a questão que se coloca é se, atualmente, o enquadramento jurídico existente para combater a pirataria é eficaz? É o que diversos autores se interrogam aquando da investigação que têm produzido em torno desta temática, como por exemplo Robin Churchill. Churchill indica que as normas para a pirataria estão entre os artigos 100º e 107º do UNCLOS, contudo, indica ainda que são idênticas, se não iguais à Convenção sobre o Alto-Mar de 1958 (Churchill, 2014, p. 10). Ora, a ameaça apesar de ser a mesma, tem contornos diferentes que em 1958, por essa razão, talvez devessem ser normas diferentes e mais adequadas ao problema. Além de que, parece não ter existido uma grande preocupação com a ameaça marítima de pirataria, porque em 1982, com o UNCLOS, essa não era a principal ameaça aos Estados.

³⁰ “the law of the sea deems piracy to occur only beyond the territorial sea of a coastal state” in (Kraska, 2011, p. 128)

Robin Churchill, coloca em causa a ambiguidade dos artigos 100º ao 107º, quando se recorre ao artigo 32º da Convenção de Viena “when it comes to interpreting the piracy provisions of the UNCLOS (...) such interpretation is, at times, particularly necessary because of a lack of clarity in those provisions” (Churchill, 2014, p. 11). Inclui também a falta de clareza na definição do artigo 101³¹ do UNCLOS e artigo 15³² da Convenção sobre o Alto-Mar, onde considera que nem “UNCLOS nor the High Seas Convention indicates the criteria by which an act of violence or detention is to be considered as illegal” (Churchill, 2014, p. 13).

Mais uma vez, também Irina Buga aborda a ambiguidade legal de alguns artigos sobre a pirataria no UNCLOS, nomeadamente o artigo 105º “every State may seize a pirate ship or aircraft, or a ship or aircraft taken by piracy and under the control of pirates (...) the courts of the State which carried out the seizure may decide upon the penalties to be imposed” (UNCLOS, 1982). Contudo, apesar de Buga confirmar que é uma norma bastante específica, esta advoga que isso nem sempre acontece, que na maior parte das vezes, os piratas são capturados por um Estado e julgados por outro (Buga, 2015, p. 58). Ainda assim, Irina Buga concorda que apesar da especificidade do artigo 105º “constitutes another potential instance of tacit modification (...) particularly given the use of the word ‘may’” (Buga, 2015, p. 58). A palavra *may*, em inglês indica uma “possibilidade”, ou seja há abertura para várias possibilidades. Tal como acontece quando se traduz para português, o artigo 105º “todo o Estado pode apresar, no alto mar ou em qualquer outro lugar não submetido à jurisdição de qualquer Estado, um navio ou aeronave pirata (...) os tribunais do Estado que efetuou o apresamento podem decidir as penas a aplicar e as medidas a tomar “ (UNCLOS, 1982). A utilização do verbo “poder” indicará também, em princípio, uma possibilidade de ser ou não o Estado que captura a julgar o crime.

O UNCLOS, é talvez, uma das mais importantes convenções do século XX, devido à sua envergadura, e por governar um bem que será, à partida, um património da humanidade. No entanto, existem algumas ambiguidades nas suas provisões, tanto na sua construção e conceção, como na prossecução de alguns crimes existentes nos oceanos. Crimes que poderiam de alguma forma ser corrigidas, partindo da vontade de todos os Estados-Membros.

³¹“Piracy consists of any of the following acts: (a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed: (i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State; (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft; (c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b)” (UNCLOS, 1982)

³²“Piracy consists of any of the following acts: (1) Any illegal acts of violence, detention or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed: (a) On the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (b) Against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State; (2) Any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft; (3) Any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph 1 or subparagraph 2 of this article” (United Nations, 1958)

2.5. O princípio da universalidade/jurisdição universal

Para este subcapítulo é importante entender a especificidade dos crimes que têm caráter internacional e que por essa razão interferem com interesses internacionais e de que forma é que estes são dotados de jurisdição universal, ou regem-se pelo princípio da universalidade.

No direito natural, um indivíduo poderia ser julgado por um Estado estrangeiro se fosse utilizado o direito interno do Estado do indivíduo a ser julgado (Cassese, 2005, p. 435). Contudo existiam algumas exceções, como a pirataria, já que este era considerado um crime *hostis humanis generis* (um crime contra todo o Homem). Assim sendo, “all states of the world were empower to search for and prosecute pirates, regardless of the nationality of the victims” (Cassese, 2005, p. 435).

No direito internacional contemporâneo, os crimes considerados internacionais, são, por norma, levados a cabo e julgados por qualquer Estado. Crimes internacionais, são por exemplo, crimes de guerra, genocídio, crimes contra a paz e/ou que violam convenções e tratados (por exemplo, a pirataria viola a Convenção sobre o Direito do Mar), tortura e terrorismo.

A pirataria aparentemente, situa-se nos crimes contra a paz, porque retira a boa governança marítima e a liberdade de navegação dos Estados. Ou seja, é um crime que pode ser julgado pelo princípio da universalidade ou jurisdição universal, que consiste em “any state is empowered to bring to trial persons accused of international crimes” (Cassese, 2005, p. 451). Independentemente de onde o crime é cometido, existem duas versões para o princípio da universalidade. A primeira versão, é que apenas o Estado que tem o acusado na sua custódia pode julgá-lo, e a segunda versão é que de acordo com o princípio da universalidade, um Estado pode julgar pessoas acusadas de crimes internacionais independentemente da nacionalidade da vítima e mesmo que não tenha o acusado sob a sua custódia, este pode julga-lo (Cassese, 2005, pp. 451-452).

De acordo com os princípios da jurisdição universal ou o princípio da universalidade da Universidade de Princeton: “the principle of universal jurisdiction is based on the notion that certain crimes are so harmful to international interests that states are entitled- and even obliged- to bring proceedings against the perpetrator or the victim” (Princeton, 2001, p. 16). Ou seja, de acordo com os princípios de jurisdição universal precisa antes de tudo conhecer a natureza do crime e se este interfere com os interesses internacionais dos Estados. A pirataria, por exemplo aparenta ser considerada de duas formas. A primeira é que inicialmente, é considerado um crime contra os interesses nacionais de um Estado, no entanto, começa depois a tomar proporções maiores e começará, à partida, a ter repercussões internacionais, e por isso, por norma, aparenta ser julgado como crime

internacional. Ou seja, todos os Estados o podem julgar por ser um crime que afeta os vários interesses internacionais, como a boa governança e a liberdade de navegação.

O princípio da universalidade, tem de ser exercido com o princípio da boa fé e de acordo com os direitos e obrigações internacionais dos Estados no Direito Internacional Público. Além de que, o respeito pelos Direitos Humanos terá de ser cumprido por todos os envolvidos (Princeton, 2001, p. 29). Alguns, também defendem que existem certas normas do princípio da universalidade devem estar amplamente integradas no direito interno dos Estados. Porém, consideram também que por vezes essas normas podem entrar em conflito (Princeton, 2001, p. 40). Para julgar crimes que vão contra o direito internacional, o Estado que executa o julgamento terá de ter uma verdadeira *effectiveness* de todos os fatores envolvidos no julgamento de tais crimes (Princeton, 2001, p. 32). Outro dos aspetos mais importantes, é aquando ou em caso de uma extradição, o Estado que extradita poderá suspender a mesma se estiver convicto que o acusado em causa poderá ser submetido a tortura ou a uma pena de morte (Princeton, 2001, p. 34).

2.6. Criminalidade marítima: o caso da pirataria somali e a capacidade do UNCLOS julgar crimes como a pirataria

A pirataria outrora padecia de regulação, vista como *hostis humanis generis* sugere que todos os Estados que eram capazes e tinham forças navais que pudessem intervir para combater a pirataria, deveriam fazê-lo. No entanto, na contemporaneidade os Estados são obrigados a envolver novas práticas que mantenham a boa governança marítima, a boa fé e sobretudo, o respeito pelos direitos humanos. A nova estrutura multilateral das relações entre os Estados, com a criação de cada vez mais Convenções e Tratados para regular essas relações. Também o mar é regulado e por essa razão o UNCLOS, afigura ser um dos documentos mais importantes do século XX.

No UNCLOS, os artigos 100º ao 107º, são os que permitem aos Estados o combate à pirataria. Onde todos os Estados, que tenham a capacidade de o fazer podem capturar, interrogar e julgar alegados suspeitos de cometer pirataria fora da jurisdição de um Estado (ou seja, em Alto-Mar), mesmo que esses atos nada tenham que ver com o direito interno desse mesmo Estado. Desde que, para isso se invoque o princípio da universalidade ou de jurisdição universal.

Robin Churchill concorda que a pirataria “ is unique among transnational crimes in being subject to truly universal jurisdiction” (Churchill, 2014, p.10). Por isso, as normas sobre a pirataria no UNCLOS, segundo Churchill, não deveriam continuar a ser praticamente transpostas da Convenção sobre o Alto-Mar de 1958, pois como é natural o Sistema muda e as normas também não devem ser iguais (Churchill, 2014, p.10). Apesar de, conforme mencionado, a preocupação com a pirataria aquando do UNCLOS, em 1982, era pouco ou

nenhuma. Por essa razão, parece existir um problema aquando da apreensão de um navio pirata e da sua tripulação a bordo. Pois, quando um Estado apreende um navio suspeito de cometer atos de pirataria, parecem existir desconfianças quanto à sua legalidade, já que por norma, a tripulação é julgada por um terceiro Estado, o que vai contra o disposto no artigo 105º do UNCLOS, que diz o seguinte “the courts of the State which carried out the seizure may decide upon the penalties to be imposed, and may also determine the action to be taken with regard to the ships, aircraft or property, subject to the rights of third parties acting in good faith” (UNCLOS, 1982). O que por um lado é subjetivo e por outro bastante claro, “the first is whether only the arresting state try suspect pirates or whether, instead, it may hand them over to another state for trial” (Churchill, 2014, p.28). Se analisarmos bem o artigo 105º do UNCLOS, este apenas refere o Estado que captura o navio e a sua tripulação, no entanto dado a sua ambiguidade deixa em aberto para outras práticas. Ainda assim, a única alternativa para os Estados parece ser “with non of the capturing countries wishing to prosecute under universal jurisdiction in their own courts, the only alternative (...) is transferring them to another country” (Kontorovich & Art, 2010, p. 267). Tullio Treves vem também dizer-nos que apesar do UNCLOS e o direito internacional público permitir que os Estados possam agir (artigo 105º), isso está ainda longe de acontecer (Treves, 2009, p. 402). O que indica que julgamentos de piratas de acordo com o princípio da universalidade parecem ser incomuns. Nos últimos anos, têm vindo a ser levados a cabo *agreements* entre Estados ocidentais e Estados do Oceano Índico, como o Quênia³³ ou as Seichelles³⁴, onde piratas da Somália suspeitos são extraditados para prosseguir com um julgamento. Onde se confrontam, na realidade, com alguns problemas, já que os Estados para onde são transferidos, eles próprios têm problemas legais e judiciais dentro das suas próprias fronteiras (Churchill, 2014, p. 29).

Desde que, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, autorizou em 2008 com a Resolução 1838, o uso da força³⁵ na costa da Somália onde apela aos Estados para participar na luta contra a pirataria incluindo uma aproximação e cooperação com o TFG (*Transitional Federal Government*) para que juntos possam criar condições propícias para a erradicação da pirataria na Somália (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2008). Tem havido uma grande afluência de Estados que intervêm ou planeiam intervir na Costa da Somália como forma de restringir a propagação de ataques piratas naquela região. No entanto, conforme é sabido existem algumas controvérsias quanto aos julgamentos e a legislação a aplicar, é certo que o UNCLOS é conhecido como a “Constituição do Mar”, no entanto as ambiguidades são bastante grandes.

³³ “transfers to Kenya are possible on a case by case basis” in (European Union External Action, 2013, p.3)

³⁴ Por exemplo nas Seicheles, o julgamento “Ali & Ors v R (SCA 22/2012) [2014] SCCA 34” <https://seylli.org/sc/judgment/court-appeal/2014/34>

³⁵ “Calls upon States whose naval vessels and military aircraft operate on the high seas and airspace off the coast of Somalia to use on the high seas and airspace off the coast of Somalia the necessary means, in conformity with international law, as reflected in the Convention, for the repression of acts of piracy” (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2008, p. 2) (SeyLII, 2018)

De acordo com Jan Klabbers, existe, ou parece existir, uma concordância mais ou menos generalizada da *global law* que se afigura como sendo regras que são geralmente aceites por todos (por exemplo, as normas de *ius cogens*) (Klabbers, 2014, p. 331). São normas que os Estados “universally respect the sanctity of diplomatic mail, and coastal states (not a universal group) tend universally to grant passing ships the right of innocent passage under conditions that would seem to be universally accepted” (Klabbers, 2014, p. 331). Klabbbers faz uma importante distinção quando cita Neil Boister, dizendo que existe uma diferença entre um crime internacional e um crime transnacional. Onde o primeiro é um crime que afeta realmente a humanidade e o segundo vai contra algum caráter internacional, mas que de alguma forma não afeta completamente toda a humanidade (por exemplo, o tráfico e a pirataria) (Klabbers, 2014, p.333).

Devido a lapsos e ambiguidades do UNCLOS, nomeadamente a imprecisão do artigo 101º com a definição da pirataria, parece que não existe *global law* na pirataria. Já que, tradicionalmente, esta é julgada pelo direito interno dos Estados. Mesmo existindo um Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, o UNCLOS permite a existência de julgamentos ou resolução de conflitos noutros tribunais “the LOSC does not exist in isolation (...) forms part of the corpus of international law” (Oxman, 2015, p.413). Onde o artigo 293º do UNCLOS prevê que “a court or a tribunal having jurisdiction (...) shall apply this convention and other rules of international law” (UNCLOS, 1982). Por isso, apesar do julgamento de suspeitos de atos de pirataria aparenta ser permitido que outras entidades o façam, de acordo com o artigo 293º do UNCLOS. A jurisdição universal ou o princípio da universalidade não parece existir, ou então, é pouco utilizada ou pronunciada, mesmo que seja um crime cometido num local que muitos, se não a maior parte, reconhece como sendo um património da humanidade (o mar). Ainda assim, a luta contra a pirataria “it cannot convincingly be argued (...) is a matter of global law, if that term is to have any independent meaning beyond ‘transnational’ or ‘international’ law” (Klabbers, 2014, p. 334). Porque parece não existir, um mecanismo verdadeiramente global para julgar tal crime.

De acordo com o anteriormente mencionado, a pirataria é um crime sujeito a um julgamento por qualquer Estado, baseado no princípio da universalidade. No entanto, “universal jurisdiction may have had its origins in the need to tackle serious illegal activities which took place beyond the jurisdictional reach of any state, it has become a means of bringing those responsible for serious illegal activities within the jurisdictional reach of every state” (D Evans & Galani, 2014, p. 345). Porque com o exercício da jurisdição universal, na sua forma mais pura é muito infrequente, mesmo com o aumento de atos de pirataria nos últimos anos, nomeadamente na costa Somali (D Evans & Galani, 2014, p. 345).

Os Estados parecem procurar alternativas em vez de utilizar o princípio da universalidade para julgar tal crime. Embora que, alguns autores concordem que possam existir Estados melhor posicionados para julgar os piratas, mas não é claro que se revelem os

mais capazes de o fazer que os Estados que fazem a apreensão (D Evans & Galani, 2014, p. 347). Por essa razão, muitas vezes os piratas são libertados porque nenhum Estado os quer julgar (*catch and release*). É certo que os custos de tais julgamentos são bastante avultados, mas aparentam ser recompensadores a longo-prazo. Porque pelo contrário, quando são libertados passados uns meses possivelmente estarão de volta ao mar a cometer atos de pirataria. No entanto, os julgamentos em Estados com *lacks* de direitos humanos podem não ser os mais acertados nomeadamente devido ao *non-refoulement*. Além de que, Evans e Galani levantam uma pertinente questão quanto à transferência dos suspeitos por Estados com altos valores de direitos humanos para Estados onde esses valores são escassos. Ainda que, com a sua supervisão, a tortura afigura-se como algo que não estará livre de acontecer por tais Estados (D Evans & Galani, 2014, p. 351). Sugere-se a solução de “injection of considerable sums of money to construct new or renovate existing facilities and to ensure that the functioning of the justice system is such as to render them human rights compliant and thus safe from the perspective of the transferring state” (D Evans & Galani, 2014, p. 353).

O problema da pirataria revela muitas “complexities of counter-piracy law-enforcement” (Guilfoyle, 2010, p. 141). Dado que, os Estados parecem falhar na procura de uma forma efetiva para exercer uma verdadeira jurisdição universal já que, este é um problema, supostamente, considerado global. Ou seja, problemas globais sugerem soluções ou respostas globais, para que possam ser retidos de uma forma mais eficaz³⁶.

Apesar da pirataria somali ter começado por razões políticas, é hoje essencialmente cometida para fins privados, ou seja, sugerem-se aqui alguns obstáculos legais quanto ao combate à pirataria, assim: como são classificados e julgados os piratas? Eugene Kontorovich e Steven Art elaboram um importante trabalho para a sua classificação. “Pirates as civilians”, como é sabido no Direito Internacional clássico os piratas eram *hostis humanis generis*, e por essa razão, desprovidos de todos os direitos e imunidades. No Direito Internacional moderno, com o direito humanitário os piratas foram considerados civis e por isso têm direito a um julgamento baseado na justiça e na boa-fé. No entanto, devido aos problemas e, classificar os piratas pelo direito internacional, e também ao facto de “does not criminalize being on a somali fishing vessel, even if the only pieces of ‘fishing equipment’ on board are AK-47’s and RPG’s” (Kontorovich & Art, 2010, p. 257). O que leva ao problema dos Estados em confrontar piratas em Alto-Mar, Estados que podem ser acusados de violar o direito internacional humanitário, porque atacam civis (Kontorovich & Art, 2010, p. 258).

A pirataria carece de verdadeira “ameaça internacional” e por isso não é comparada ao terrorismo e o Direito Internacional Público aparenta não prever normas internacionais que

³⁶ “Global governance now challenges ‘international relations’ (...) including international organization, international political economy, international regimes, international law, and international security studies” in (Bevir & Hall, 2013, p. 352)

protejam ambos os lados, os Estados, e os piratas numa perspectiva de direito humanitário. Kontorovich e Art também classificam “pirates as combatants”, por exemplo os piratas somalis podem classificar-se como combatentes com um propósito político, para expulsar os intrusos do seu território marítimo, já que o seu governo “em colapso” não foi e não é capaz de o fazer. No entanto, os piratas procuram resgates em somas avultadas de dinheiro e não uma mudança política (Kontorovich & Art, 2010, p. 260-261).

Devido à transferência de piratas em países como o Quênia ou as Seichelles, onde algumas vezes aparentam ser repatriados ao seu país de origem. Os piratas podem classificar-se também como refugiados, “could plausibly claim that they would be subject to unfair trials, torture, and extrajudicial killing if they were repatriated to Somalia, where law and order have largely collapsed” (Kontorovich & Art, 2010, p. 267). O que os levará a pedir o estatuto de refugiado num Estado Ocidental.

Devido à inabilidade em classificar os piratas somalis como possíveis criminosos, isto cria questões sobre a “ability of the liberal international law regime to deal with organized and violent transnational networks” (Kontorovich & Art, 2010, p. 275). Por isso, a pirataria continua a ser um dos principais problemas, que hoje o direito internacional público enfrenta, sobretudo o direito do mar, que não parece estar preparado para tal problema. Porque se não se consegue classificar um pirata, ou procurar o seu status dentro dos mecanismos legais, como se conseguirá encontrar uma solução a longo-prazo, nomeadamente qual o(s) Estado(s) melhor preparado(s) para julgar a pirataria. Porque, o que tem vindo a ser feito sobretudo nos julgamentos é que as “the sentences imposed in trials of somali pirates (...) reveals a lack of global consensus on the proper punishment for the crime” (Kontorovich, 2012, p. 2). O que evidencia a questão de que tipo de crime é a pirataria, internacional ou transnacional.

O maior problema que parece existir aquando da apreensão e captura de piratas e o respetivo navio pelos Estados envolvidos é: o que fazer? Onde julgar? O que muitas vezes acaba por ser a solução: o “catch and release” ou então são julgados por Estados da vizinhança. Estados que enfrentam graves problemas e que, sobretudo aparentam ter uma inabilidade legal, não tendo instituições fortes e capazes de lidar com o problema, baseando-se na boa fé e nos direitos humanos. A Somália tem um longo historial de *capacity-lack*, uma inabilidade e fraqueza estrutural do governo somali. Por isso, os Estados, nomeadamente, os estados-membros da União Europeia envolvem-se, não só de uma perspectiva marítima, mas também terrestre, o que traduz uma solução holística a realizar a longo-prazo.

Capítulo III- Estudo de caso: EUNAVFOR-Atalanta

3.1. História da Pirataria

A pirataria, ao contrário do pensamento do senso comum, não é uma questão de ficção. Na verdade, a pirataria constitui uma adversidade atual que não afeta apenas a nível local, mas também a nível global. Ou seja, é um problema que precisa de uma “solução global”.

Pode afirmar-se que, as ameaças à segurança marítima existem desde os primórdios do estabelecimento de relações comerciais entre os Estados. Tal como o Direito do Mar, que surgiu para regular essas mesmas relações. A pirataria poderia ser utilizada como uma espécie de política de Estado (na Antiguidade) ou como um ato com uma finalidade privada (Kraska, 2011, p. 10). Com efeito, os piratas têm na sua essência um espírito “empreendedor”³⁷ visto que “early piracy was used as a method of warfare to seize luxury goods, valuable commodities, and slaves from rival powers” (Kraska, 2011, p. 10). Assim sendo, ainda hoje parece não existir uma verdadeira definição de pirataria que seja unanimemente aceite.

As civilizações marítimas na Antiguidade Clássica, a “inimizade” entre os persas e os gregos, deixa transparecer uma dúvida entre batalha naval ou utilização de pirataria como uma política de “Estado” (Kraska, 2011, p. 11). Por outras palavras, na Antiguidade Clássica, já os Estados utilizavam a “estratégia”, embora que numa perspetiva marítima. Mas como política de Estado, que “constitui numa disciplina auxiliar da política” (Correia, 2002, p. 19). Inimizade esta que segundo os persas teria começado por iniciativa dos piratas fenícios, marcando assim o início do conflito entre os persas e os gregos (Bradford, 2007, p. 3).

Não poderíamos mencionar toda a história da pirataria desde os seus primórdios até aos dias de hoje, contudo, fazer uma menção aos vikings, eles próprios piratas e talvez dos mais conhecidos devido à ficção e lendas viking. Os vikings eram considerados como os eruditos dos mares e dos oceanos que tinham o “whole world to plunder” (Bradford, 2007, p. 57). A “Viking Age” é cheia de expedições e conquistas uma vez que o clima escandinavo não era favorável à produção de alimentos para a subsistência da crescente população viking, por essa razão procuraram estabelecer terras onde pudessem sobreviver (Kraska, 2011, p. 15).

A pirataria na Ásia é desde cedo, um tanto ou quanto comum (era Medieval), mas ao contrário dos persas e gregos, a pirataria asiática funcionava mais como uma quadrilha de pilhagem de navios³⁸. Outra das grandes eras da pirataria veio do Império Otomano (Piratas da Barbária) que durante séculos aterrorizaram o Mediterrâneo³⁹. Estes por sua vez, procuravam

³⁷“Piracy is as old as ships and man’s acquisitive nature. Pirates of all eras, and the earliest pirates, too, were driven by one primary motive—to acquire wealth—and one form of wealth was the human being, captured, enslaved, and sold.” in (Bradford, 2007, p. 4).

³⁸ “The pirates sought gold, silver, and slaves, but would also take anything of value, including rice.” In (Kraska, 2011, p. 17)

³⁹ “beginning of significant trade across the Mediterranean and the increased trade attracted pirates” (Bradford, 2007, p. 121)

na pirataria, novamente uma “estratégia” marítima, ou seja de algum interesse “in warfare at sea” (Kraska, 2011, p. 20).

Por último, os *Privateers* que foram considerados “enemy combatants rather than piracy” (Kraska, 2011, p. 28). Mesmo tratando de ser considerados mais como inimigos do que piratas, pode parecer que a conquista de novos territórios (por exemplo Portugal e Espanha) se transpareça como pirataria. Se bem que, sem pilhagem existiu a utilização do mar para usos “privados” de um Estado. Afinal, pode-se dizer que a pirataria sempre existiu, tanto sob forma de expedição, conquista ou para “fins privados”.

3.2. Contexto político e legal da pirataria somali

Os atos de pirataria na costa somali têm aumentado desde o final dos anos 90, devido a anos de guerra civil e uma má governança⁴⁰, que levaram a uma incapacidade de gestão dos recursos marítimos somalis. Desde a queda do governo do general Muhammad Siad Barre em 1991, grande parte da Somália ficou caracterizada por uma ausência de um governo central capaz de monitorizar as atividades do país e, assim, abriu as portas para uma situação insustentável de crime: a pirataria.

Com uma grande percentagem do comércio mundial por via marítima⁴¹, onde a Somália tem um importante papel visto que é uma área de grande confluência marítima que conecta três continentes: África, Europa e Ásia.

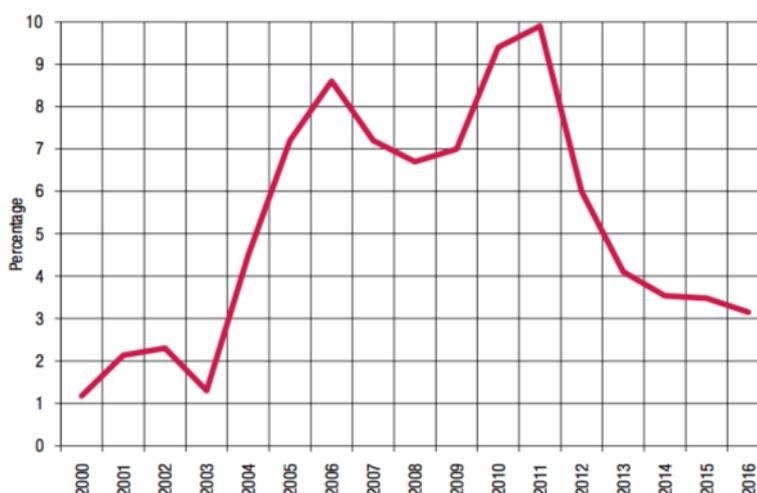


Figura 2: Aumento anual da frota mundial Fonte: UNCTAD, *Review of Maritime Transport* (pág. 23)

⁴⁰ “Somalia is widely known as the exemple of modern state collapse: the end of the two-decade-long dictatorial rule of Siad Barre” (Ehrhart & Petretto, 2012, p. 6)

⁴¹ “Piracy off the coast of Somalia remained active, with eight incidents reported between January and April 2017, and around 39 crew members taken hostage.” (UNCTAD, 2017, p. 91)

O surgimento da pirataria deve-se a uma falha nos mecanismos de boa governança na Somália⁴². E, hipoteticamente a um fracasso governamental em termos políticos, sociais e económicos no Estado. Por essa razão, uma ação conjunta de vários Estados e organizações para enfrentar a pirataria na Somália, tem sido um dos principais pontos nas suas agendas. Nomeadamente, a União Europeia.

A pirataria somali acabou por se tornar “epicentre for maritime crime (...) due to economic desperation and a virtually lawless environment, all within close proximity of one of the globe’s most lucrative routes” (Kraska, 2011, p. 46).

Os dados analisados sugerem que a pirataria somali tem na sua principal causa o descontrolo das fronteiras tanto marítimas como terrestres, durante mais de 20 anos na Somália. A pirataria na Somália deve-se possivelmente a um “milieu of impoverishment and clan dynamics, with competing religious and ideological groups vying for power” (Kraska, 2011, p. 48). Além de que, a Somália sofre de uma diáspora que aparenta ter, também, a uma grande influência na pirataria somali.

No início do “epicentro” da pirataria somali, as empresas de transporte foram aconselhadas a evitar a região da Somália, mas os piratas conseguiram fortalecer suas habilidades e começaram a efetuar os sequestros da tripulação cada vez mais distante do mar territorial da Somália. Outro problema foi levantado: “Somalis have expressed concern that little attention has been paid to the suffering and illegal dumping of hazardous waste and fish poaching that occurs throughout their exclusive economic zone (EEZ)” (Kraska, 2011, p. 51). E, de acordo com a UNCLOS, artigo 55 “the exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea (...) the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States” (United Nations, 1958). E, à partida, a pirataria inicialmente parece ser uma espécie de polícia marítima ilegítima, mas protetora do território e do povo. No entanto, vendo os lucros que a pirataria poderia dar para os envolvidos, toma proporções maiores e torna-se num jogo de dinheiro para os piratas. Por essa razão, muitos autores podem considerar a pirataria um novo crime organizado, mais do que um conjunto de guerreiros que protegem os interesses somalis⁴³.

⁴² A má governança, pelo contrário, entende-se, quando um Estado não é capaz de assegurar todas as necessidades ao seu povo (nos aspetos sociais, económicos e políticos). É, à partida, uma falha do sistema de governo para com a população do seu Estado.

⁴³ “Somalia as an exemple of the linkage between conflict and state fragility (...) piracy as a new dimension of organized crime” in (Ehrhart & Petretto, 2012, p. 10)

Ainda hoje, ao que tudo indica⁴⁴, existe um colapso político na Somália, maioritariamente provocado pela destabilização dos grupos de piratas nos governos locais⁴⁵ que, à partida, serão forçados a apoiar as atividades piratas para não perderem os fundos monetários por estes fornecidos à comunidade, visto que a Somália não tem muitas fontes de rendimento (Ginkel, 2014, p. 331). O governo “oficial” da Somália, inicialmente o TFG (*Transitional Federal Government*) e desde 2012, o FGS (*Federal Government of Somalia*) não terá muita aceitação devido à característica da existência de clãs na Somália, é difícil haver uma aceitação plena de governo. Por essa razão, e conforme já mencionamos, “both a functioning law enforcement system and coast guard to deal with the specific problem of piracy are lacking (...) piracy problema can be found in the lack of options for subsistence on land” (Ginkel, 2014, p. 332).

Na verdade, a resolução deste problema parece ser fundamental para os Estados-Membros da União Europeia envolvidos na operação Atalanta⁴⁶, mas é também um objetivo para os parceiros da UE. Dessa forma, a UE, procede na sua intervenção de duas formas: no domínio terrestre e no domínio marítimo: no mar, com a Operação Atalanta e em terra com a EUTM- Somália e a EUCAP- Nestor.

3.3. Importância da governança marítima para a União Europeia enquanto ator global

O mundo em que vivemos, à *prima facie* é caracterizado essencialmente pela interdependência entre os Estados⁴⁷. Por essa razão, a governança dos bens comuns, como o mar, e a existência de territórios marítimos propriedade dos Estados e o aumento das atividades marítimas. Por conseguinte, a sua regulamentação marítima continua a aparecer. Podendo quase dizer-se que existe uma “governança do mar” como regulação do espaço marítimo. Ainda assim, parece existir um grande problema com a gestão desses bens “comuns”, que leva ao conflito entre os Estados e por sua vez ao seu esgotamento. Devido à sua possível extinção (dos oceanos), os envolvidos, ainda que talvez “inocentemente” tenham uma “tendency to assume that decisions reached individually will in fact, be the best

⁴⁴“Notwithstanding Somalia’s conflict-ridden reputation, large parts of the country, especially in the north, are relatively peaceful and secure. The worst instances of armed conflict are concentrated in parts of the South where Al-Shabaab, government forces and African Union peacekeeping forces continue to clash. But many of the incidents of insecurity and violence are unrelated to Al-Shabaab, and are instead linked to communal clashes, political rivalries, revenge killings and struggles over resources. Importantly, both insecurity and state failure create conditions that serve the interests of some constituencies and leaders, some of whom actively seek to perpetuate conditions of chronic disorder and armed violence.” in (UNICEF, 2016, p. 14)

⁴⁵ “The regions in the north, Somaliland and Puntland, function quite autonomously” (Ginkel, 2014, p. 331)

⁴⁶ “O Conselho prorrogou hoje o mandato da Operação EU NAVFOR Somália Atalanta até 31 de dezembro de 2020” in (Conselho da União Europeia, 2018)

⁴⁷ “Complex interdependence”- a world in which security and force matter less and countries are connected by multiple social and political relationships” in (O. Keohane & S. Nye, 1998, p. 83)

decisions for na entire society (...) our present policy of laissez-faire in reproduction” (Hardin, 2001, p. 28).

Ora, a inquietação dos Estados com os assuntos marítimos tem-se vindo a tornar um dos principais pontos da agenda do cenário internacional. Por um lado, devido à afluência do comércio marítimo visto que “UNCTAD forecasts world seaborne trade to increase by 2.8 per cent in 2017, with total volumes reaching 10.6 billion tons (...) continued expansion, with volumes growing at an estimated compound annual growth rate of 3.2 per cent between 2017 and 2022” (UNCTAD, 2017, p. 11). Por outras palavras, a prosperidade marítima é importante para todos os Estados costeiros ou não, porque os “global commons continue to serve as the foundation of the global economy and the facilitator of international security” (Hardin, 2001, p. 29). E por outro lado, a sustentabilidade marítima é importante para o bem-estar dos Estados.

A governança marítima parece ser um passo importante para todos os Estados, incluindo para a UE, que é vista como um ator global, ou seja, apesar do seu caráter regional, apresenta hoje através da PESC e PCSD uma atuação global. Por essa razão, realizou algumas missões civis e operações militares, nomeadamente na Somália, que é o objeto de estudo desta dissertação, mais precisamente a Operação EUNAVFOR-Atalanta. Aparentemente, a União apresenta-se como um importante ator para a segurança marítima, tal como um provedor de governança marítima.

Temos de considerar que o mar, como já mencionámos, é um vector importante para reforçar a União, em todos os aspectos, a nível social, político e económico. Segundo a Comissão Europeia, a UE “depends on clean, safe, and secure oceans, relying on the seas for trade, energy, seafood, telecommunications, tourism and territorial cohesion (...) improving international governance” (Comissão Europeia). Por essa razão, a gestão do mar precisa de uma “more efficient ocean governance on a local and global scale” (Comissão Europeia). Além da participação da UE em fóruns internacionais e multilaterais, onde a UE aparenta ter um importante papel de liderança.

Para melhor compreensão do envolvimento da UE na projeção da governança marítima, é necessário compreender o envolvimento de todas as agências e instituições da União nesta temática. Além do seu trabalho ativo com os seus parceiros para a proteção dos recursos marítimos e do mar como um património de toda a humanidade, a UE em 2017 liderou a conferência *Our Ocean* em Malta. Uma conferência que envolve numerosas entidades e onde se estabeleceram vários compromissos para os vários setores marítimos, designadamente: a poluição marítima, a proteção de áreas marinhas, a segurança marítima, uma economia azul sustentável, a sustentabilidade das pescas e as alterações climáticas (*Our Ocean 2017*, 2017). A Comissão anunciou com um comunicado de imprensa sobre a *Our Ocean*

que a UE iria conferir mais de 550 milhões de euros para enfrentar os desafios globais dos oceanos (Comissão Europeia, 2017).

A União tem ainda uma agenda abrangente e conjunta da Comissão como Parlamento Europeu, o Conselho, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões, onde a comissão parece informar que a União Europeia tem uma agenda para a governação internacional dos oceanos. Por isso, a boa governança marítima torna-se visível, já que a UE abrange todas as instituições e mecanismos para a “governança” dos mares. Tal como mencionamos anteriormente, com a implementação do EUMSS, a UE “address maritime safety and security challenges effectively and comprehensively using relevant international, EU and national instruments” e também a importância das “synergies with other EU policies, including development policy and strategies such as the EUMSS” (Comissão Europeia, 2016, pp. 4-5). A cooperação e a coordenação de todas as instituições da UE são a base, ainda que *ad hoc* para uma boa governança dos mares e dos assuntos marítimos.

Existe também no seio da União outras trocas na alocação dos recursos dos assuntos marítimos da UE. Tais como, a FRONTEX (Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeiras), que dá apoio tanto às fronteiras terrestres, como marítimas. Existindo também uma partilha de informações entre a FRONTEX e outras agências relevantes para a segurança marítima. O EUROSUR (Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras) que em coordenação com a agência FRONTEX providenciam uma preocupação com a migração ilegal, com a existência de um sistema monitorizado que permite uma maior precisão quanto aos resgates de migrantes ilegais. A UE tem também intensificado a prevenção de crimes marítimos como a pirataria, o tráfico de pessoas, contrabando, entre outros crimes (Kottari, 2010, p. 14).

Conclui-se que parece existir a indicação que a UE tem trabalhado com as suas instituições e agências, além dos parceiros, numa boa governança marítima agindo globalmente e não localmente. Porque, os conflitos de hoje ultrapassam as fronteiras e a UE parece compreender que é isso que faz dela um ator global, mas sobretudo compreende as ameaças que advém da pirataria na Somália.

3.4. A segurança marítima e o combate à pirataria de acordo com a União Europeia

Para melhor vincar o seu papel como prestadora de governança marítima, a União Europeia, em 2008 decide intervir na Somália, com a Operação EUNAVFOR- Atalanta. Onde a UE reforça o seu papel como prestadora de segurança marítima e no cenário de segurança marítima. A pirataria somali aparenta ser desafio às suas capacidades, por essa razão, a UE reforça e “enhance its common approach to foreign and security policy (...) EU’s emergence

as an international security provider (...) the need to increase coherence of internal and external action” (Ehrhart & Petretto, 2012, p. 9). De acordo com o Global Peace Index, a edição de 2017, a Somália ocupa o 158º lugar de 163 países (Global Peace Index, 2017, p. 11). Assim sendo, a intervenção da UE na Somália apresenta-se com maior legitimidade porque o envolvimento da União constrói-se baseado na “humanitarian aid, development cooperation, political dialogue and crisis management including efforts to counter piracy” (Kraska, 2011, p. 12). A UE dispõe de um objetivo político para reforçar a segurança marítima no Corno de África. Em primeiro lugar, devido à importância do nexo de segurança interno-externo para a abordagem compreensiva à segurança pela UE. Ora, é também, objetivo da UE, espalhar essa “liberdade” para o resto do mundo, ou seja, a criação de um efeito de *spillover*.

A UE como ator global, tem-se preocupado em colocar a segurança marítima na sua agenda, como forma de limitar as ameaças marítimas, tal como, a pirataria ou o crime organizado. E para o fazer recorremos à Política Externa e de Segurança da UE “que se foi desenvolvendo ao longo dos anos, permite à UE falar e agir a uma só voz na cena internacional (...) têm uma influência muito maior do que a que teriam se cada um aplicasse as suas próprias políticas” (União Europeia, 2018). Ainda assim, para melhor compreender a política externa da UE, recorreremos ao artigo 42º sobre as disposições da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), o n.º 1 do Tratado de Lisboa “a política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares” que a “União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas”. Ou seja, o Tratado de Lisboa atribui aos Estados-Membros competências e capacidades para intervir fora da UE, mantendo assim a segurança, quer interna, quer externa.

Desde então, a primeira ação conjunta relevante para a segurança marítima terá sido a 2008/749/PESC, que deu resposta à Resolução 1816 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, que reivindica a repressão e condenação da pirataria no mar da Somália, e exige com urgência a “assistance in securing the territorial and international waters off the coast of Somalia for the safe conduct of shipping and navigation” (Conselho de Segurança, 2008, p. 2). O Conselho de Segurança apelou, também, aos “States and interested organizations, including the IMO, to provide technical assistance to Somalia and nearby coastal States upon their request to enhance the capacity of these States to ensure coastal and maritime security, including combating piracy and armed robbery off the Somali and nearby coastlines” (Conselho de Segurança, 2008, p. 3). Além disso, “calls upon States and interested organizations, including the IMO, to provide technical assistance to Somalia and nearby coastal States upon their request to enhance the capacity of these States to ensure coastal and maritime security, including combating piracy and armed robbery off the Somali and nearby coastlines” (Conselho de Segurança, 2008, p. 3). Aliás, o Conselho de Segurança

permitiu a entrada dos Estados envolvidos nas águas territoriais da Somália com o objetivo de reprimir atos pirata ou assaltos à mão armada (Conselho de Segurança, 2008, p. 3)

Ademais, a Ação Comum 2008/749/PESC prevê a preocupação da UE “perante a ameaça que os atos de pirataria e os assaltos à mão armada cometidos contra navios representam para a prestação de ajuda humanitária à Somália, para a segurança das rotas marítimas comerciais e para a navegação internacional” (Conselho da União Europeia, 2008). Por essa razão, a intervenção na Somália tinha como finalidade “uma ação de coordenação militar de apoio à Resolução 1816 (2008) do CSNU, designada EU NAVCO” (Conselho da União Europeia, 2008). E o seu mandato aponta uma “ação de coordenação militar da União Europeia visa apoiar as atividades dos Estados-Membros que enviam meios militares para o teatro de operações” (Conselho da União Europeia, 2008). A Ação Comum 2008/749/PESC em 2008, poderá, provavelmente ser considerada a mais importante para o papel da UE como fornecedora de segurança marítima. Além de, reforçar o seu papel como ator global, tem ainda a mais-valia de consolidar a ação da Política Comum de Segurança e Defesa da PCSD e acrescentar uma agenda marítima mais inclusiva à PCSD.

Talvez em reforço da Ação Comum acima mencionada, no mesmo ano o Conselho da UE afinca o seu objetivo em ser um fornecedor de segurança marítima: a Ação Comum 2008/851/PESC, a qual propunha uma resposta às resoluções do Conselho de Segurança das missões Atalanta 1814 (2008), 1816 (2008) e 1838 (2008) com a missão EUNAVFOR Atalanta. Que conferiu à operação Atalanta os seguintes objetivos: “proteção dos navios do Programa Alimentar Mundial (PAM) que encaminham a ajuda alimentar para as populações deslocadas da Somália (...) a proteção dos navios vulneráveis que navegam nas costas da Somália, bem como para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália” (Conselho da União Europeia, 2008).

O mandato da Atalanta é assegurar a “proteção aos navios fretados pelo PAM, incluindo através da presença a bordo dos navios em questão de elementos armados de Atalanta (...) aos navios mercantes (...) vigia as zonas ao largo da costa da Somália, incluindo as suas águas territoriais (...) toma as medidas necessárias, incluindo com recurso à força, para dissuadir, prevenir e intervir para pôr termo aos atos de pirataria ou assaltos à mão armada (...) pode deter, manter detidas e transferir as pessoas que tenham cometido ou que sejam suspeitas de ter cometido actos de pirataria ou assaltos à mão armada nas zonas em que está presente (...) estabelece uma ligação com as organizações, entidades e com os Estados que actuem na região na luta contra os actos de pirataria e os assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália” (Conselho da União Europeia, 2008).

A operação Atalanta sugere a crescente capacidade da UE em proporcionar segurança em todo o mundo e o conseqüente desenvolvimento da PCSD “the EU has revealed a certain capacity as a crisis management actor, in Europe and beyond” (Tardy, 2015, p. 7). A multidimensionalidade de combinação de operações militares e missões civis da UE, é também visível na Somália. Nomeadamente, a combinação da Atalanta (militar), a EUTM-

Somália (militar)⁴⁸ e a EUCAP-Somália⁴⁹ (civil). Demonstrando, talvez, uma abordagem compreensiva de governança na política de segurança e defesa, tanto em terra como no mar⁵⁰.

Quer isto dizer que há uma importância do contributo das instituições da UE na governança marítima. Ou seja, mais do que uma “parceria” militar-civil, o Conselho, a Comissão, as Agências, mas também o Parlamento, trabalham juntos na persecução de uma governação marítima.

O que significa que todas as instituições da UE estão preocupadas com os assuntos marítimos, incluindo o Parlamento Europeu. Este que, afirma que a pirataria restringe o transporte marítimo “whereas piracy is to be considered an international crime; whereas piracy and armed robbery at sea require a coordinated response”, porque “is a growing threat both to human life and the safety of seafarers and other persons, as well as to regional development and stability, the marine environment, world trade, all forms of maritime transport and shipping, including fishing vessels, and to the delivery of humanitarian aid” (Parlamento Europeu, 2012). A pirataria também pode constituir num crime económico porque ameaça as rotas marítimas, e com isto, o Parlamento Europeu reitera uma cooperação e coordenação entre todos os parceiros da União que estão envolvidos no combate à pirataria marítima (Parlamento Europeu, 2012).

At last, but not least, para proteger os mares, o Conselho da UE a 28 de novembro de 2016 prorrogou o mandato da operação da EUNAVFOR Somália Atalanta até 31 de dezembro de 2018 (Conselho da União Europeia, 2016). Indiciando que a UE prevê um caminho contínuo na boa governança marítima, tanto na Europa como para o resto do um mundo.

3.5. Mandato e bases legais da Operação EUNAVFOR-Atalanta

De acordo com o site da operação Atalanta⁵¹ “the European Union is concerned with the effect of Somali-based piracy and armed robbery at sea off the Horn of Africa and in the Western Indian Ocean” (EUNAVFOR Somalia, 2018). O principal objetivo da primeira operação naval da UE consiste em responder aos pedidos do Conselho de Segurança das Nações Unidas

⁴⁸ A EUTM-Somália é uma operação para o treino da *Somali National Army*. In <https://www.eutm-somalia.eu/about-us/>

⁴⁹ A EUCAP-Somália é a contribuição da UE no estabelecimento das instituições somalis (direito civil e marítimo, etc). In <https://www.eucap-som.eu/about-us/>

⁵⁰ Com o intuito de melhor compreender a abordagem À segurança marítima por parte UE, ver a resolução do Parlamento Europeu sobre a pirataria marítima (2012).

⁵¹ <http://eunavfor.eu/>

(Resolução 1814, 1816 e 1838) para uma intervenção na Somália, no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa.

A UE lança a sua primeira operação naval para conter a pirataria, uma ameaça à paz e a segurança internacionais, bem como uma ameaça ao comércio internacional, segurança marítima, à própria segurança e bem estar dos europeus, bem como da segurança e bem estar do Corno de África. E desde 2008 que a Atalanta viu o seu mandato ser prolongado pelo Conselho da UE, a 30 de julho de 2018, a operação Atalanta foi prolongada até dezembro de 2020 (EUNAVFOR Somalia, 2018).

O mandato da operação Atalanta baseia-se na proteção dos navios do Programa Mundial de Alimentos, dos navios da missão da União Africana na Somália, outros navios vulneráveis, incluindo navios comerciais (EUNAVFOR Somalia, 2018). Além de que, a União está encarregada da detenção, da prevenção e repressão dos suspeitos de pirataria, monitorizando também todas as atividades de pesca na costa da Somália (EUNAVFOR Somalia, 2018). Um outro propósito da operação Atalanta é a cooperação, coordenação e o apoio aos parceiros da UE e de outras missões e operações que trabalham em conjunto para aumentar e melhorar a segurança marítima nesta região instável (EUNAVFOR Somalia, 2018).

Conclui-se que a UE, através da sua PCSD tem também conseguido alargar a abrangência do UNCLOS a outros Estados. Por exemplo, a proximidade com as Seicheles no julgamento de piratas, eleva a jurisdição marítima para esse Estado, mas não só, o desenvolvimento do sistema judicial também se presume na abrangência e atuação da UE. Entre outras normas de direito internacional relevantes para a segurança marítima da região do Corno de África. Incluindo, a contenção da pirataria somali e o seguimento de uma boa governança marítima.

3.6. Avaliação da Operação Atalanta

O *Velho Continente*, como é apelidado, tem lutado contra a pirataria, desde 1784⁵². Ainda assim, diversos autores fizeram algumas críticas à primeira abordagem da *prima* operação naval da UE, devido a uma hipotética incapacidade de coordenação da segurança marítima com os efeitos políticos na Somália (Gosalbo-Bono & Boelaert cita B. Germond and M. Smith, 2014, pp. 83-84). E, de forma a corrigir essa imagem e abordagem por parte da UE, esta passa a ter uma “abordagem abrangente”⁵³. Ou seja, de forma a atender às exigências que a própria operação tem, a União combina as capacidades militares com as capacidades civis (operações e missões).

⁵² “European cooperation in the fight against piracy is anything but new. Between 12 and 21 July 1784, a joint fleet consisting of Spanish, Portuguese, Neapolitan, and Maltese ships bombarded the city of Algiers, a stronghold of the Barbary Pirates” in Larik, Joris *Europe’s fight against Piracy: From the Barbary Coast to Operation Atalanta*

⁵³ “comprehensive approach”, uma expressão que é visível em todos os documentos relacionados com a Operação Atalanta

Assim, indo às raízes do problema da pirataria somali para resolver o problema a longo prazo. Uma vez que, uma abordagem a curto prazo na Somália, aparenta ser prejudicial para o povo somali, sem governança e instituições para evitar esse tipo de ameaças à segurança marítima, mas também à própria segurança do Estado. Mas também, colocando um “penso rápido” no problema da pirataria no mar territorial da Somália, também seria considerado um erro. Já que, os piratas têm hoje, instrumentos para conseguir cometer atos de pirataria muito para lá da própria ZEE da Somália. Por essa razão, a UE combina todas as instituições que tem ao dispor com coordenação e cooperação com as Nações Unidas, a Organização Marítima Internacional e a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Bem como, outros países da região, como o Quênia e o Djibouti, e a “EU’s long standing engagement (...) through the Cotonou Agreement with ACP (African, Caribbean and Pacific countries) (...) to help lift people from poverty into self-sustaining economic growth” (Gosalbo-Bono & Boelaert, 2014, p. 85). Em suma, com a estruturação do Conselho no âmbito da PCSD, a operação Atalanta parece ser um importante passo para a UE, do seu desejo de se tornar um agente de segurança na cena internacional, tendo em conta que o número de reféns vítimas de pirataria reduziu bastante na região: “in January 2011, 736 hostages and 32 ships were being held by pirates. By October 2016 that number has dropped to no hostages and ships being held” (EUNAVFOR Somália, 2018). Assim como, de acordo com os últimos dados (novembro de 2017)⁵⁴ “no vessels or crew of International Maritime Organisation-registered vessel were being held hostage by pirates” (Serviço Europeu de Ação Externa, 2017, p. 25). Outra das importantes conquistas da EUNAVFOR-Atalanta é o aumento das capacidades da UE, em apoiar, cooperar e coordenar com outras missões, instituições e outros quadros da UE (Serviço Europeu de Ação Externa, 2017, p. 25). Mas também, é importante mencionar a cooperação constante da UE com o FGS (*Federal Government of Somalia*) para auxiliar na construção da boa governança marítima e em questões de segurança. A primeira operação naval da UE foi congratulada pela cooperação multilateral com todos os atores “specifically the coordination with other military missions, independent deploying nations as well as the maritime industry has been improved considerably via the CGPCS⁵⁵, SHADE⁵⁶ and MSCHOA⁵⁷” (Ehrhart & Petretto, 2012, p. 36). Da mesma maneira que, uma coordenação entre a União e a CMF (*Combined Maritime Forces*) que visa numa cooperação multilateral para a “promote security, stability and prosperity across approximately 3.2 million square miles of international waters, which encompass some of the world’s most important shipping lanes” (Combined Maritime Forces, 2018). Outra importante área de trabalho da CMF será “defeating terrorism, preventing piracy, encouraging regional cooperation, and promoting a safe maritime environment” (Combined Maritime Forces, 2018). A preocupação de coordenação e cooperação da União em torno de uma boa governança marítima pode explicar a complexidade do problema da pirataria, não apenas localmente,

⁵⁴ Consultar também a *Tabela 2: Relatório de Operação- EUNAVFOR Atalanta* (pág. 49)

⁵⁵ *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*

⁵⁶ *Shared Awareness and Deconfliction*

⁵⁷ *Maritime Security Centre Horn of Africa*

mas a nível global. No teatro de operações a “EU institutions have learned comprehensiveness ‘by doing’” (Helly, 2011, p. 4). Por conseguinte, a cooperação entre os diferentes atores (privados e públicos) e as instituições da UE parecem estar a contribuir para o sucesso da Atalanta, além de que, a primeira operação naval parece ter reforçado o quadro militar da União. Outro dos êxitos da UE com a operação Atalanta parece ser a proteção das embarcações vulneráveis através do IRTC (Internationally Recommended Transit Corridor). Bem como o apoio e patrocínio da EUNAVFOR-Atalanta à criação das “Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy”, que consiste no apoio a navios “to avoid, deter or delay piracy attacks in the High Risk Area⁵⁸” (BMP4, 2011, p. 1).

Por último, mas não menos importante, uma recente declaração da Alta Representante, Federica Mogherini, datada de outubro de 2017, relata que a UE tem um compromisso e envolvimento contínuo com a Somália e o seu povo (High Representative, 2017). A UE, certamente fez um longo caminho para ser considerada como provedora de segurança, talvez possamos ver a sua transição do poder “civil” da UE para um poder “militar”, e por um lado, devido à Atalanta (Larik, 2014, p. 3). Além do aparente desenvolvimento da PCSD. E por outro lado, devido ao compromisso da União com outros Estados em transparecer um bom exemplo de Estado de Direito, *good order* e boa governança. Incluindo a governança marítima, uma vez que, a UE no seu conjunto detém a maior ZEE do mundo.

A operação Atalanta parece ter algum impacto na formação do governo provisório na Somália, bem como, na construção de um efetivo Estado de Direito. Embora que, e segundo os resultados analisados, seja ainda muito insuficiente para haver efetivamente um *state-building*⁵⁹.

Em conformidade com o mencionado, a UE, mesmo sendo percebido em termos securitário com um caráter benigno (de propagação de democracia e Estado de Direito) terá, ainda assim, os seus próprios interesses geoestratégicos em intervir na Somália. Como qualquer Estado (ou organização de Estados), e apesar da preocupação da UE com o Estado de Direito, democracia, Direitos Humanos e outras liberdades características dos europeus, vai sempre proteger os seus próprios interesses. Neste caso, a operação Atalanta é importante para a União porque a área onde atua é característica de grande confluência marítima comercial. Outra importante característica da intervenção da UE na Somália é a participação conjunta com outros atores⁶⁰, sejam eles estatais ou não-estatais que vão formar os “sistemas em rede” parecem aumentar a capacidade de contenção da pirataria e conseqüentemente a envolvimento da indústria marítima e da sua consciencialização. Onde em conjunto, podem

⁵⁸ “the High Risk Area defines itself by where pirate activity and/or attacks have taken place” (BMP4, 2011, p. 4)

⁵⁹ “The international community has recently taken some encouraging steps to counter such piracy (...) establishment of the Transitional National Government in 2000, followed by the Transitional Federal Government (TFG) in 2004 (which re-established national institutions) and, with the 2012 elections (...) the formation of the Federal Government of Somalia (FGS)” in (Gosalbo-Bono & Boelaert, 2014, p. 83)

⁶⁰ “Combined Maritime Forces, independent deployers such as China, India and the Republic of Korea as well as States throughout the region including Djibouti and the Seychelles” in <http://eunavfor.eu/mission-update-cooperation-and-partnerships/>

desenvolver boa governança marítima e estatal para a Somália. O direito humanitário afigura-se também primordial na operação da UE, visto que parece existir uma preocupação com a jurisdição do direito humanitário, fazendo julgamentos “supervisionados” pela UE e ajudando a desenvolver as instituições de direito em Estados com *lacks* no sistema de justiça (por exemplo, Quênia e Seychelles). Utilizando as normas de direito internacional, de direito europeu, do direito do mar e das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Gosalbo-Bono & Boelaert, 2014, p. 90).

Com efeito, Erico Gunther, diz que o sistema marítimo global é caracterizado por um paradoxo, isto é 71% da Terra é coberta por mares e oceanos e a maior parte é constituída por Alto-Mar, ou seja, “an area that is largely under-governed and cannot be patrolled in its entirety” (Gunther, 2015, p. 4). A intervenção da UE na Somália também se pode relacionar com a hipotética securitização da União⁶¹. Ademais da sua vontade de ser um *player* securitário na cena internacional. Na operação Atalanta, é também importante mencionar a governança multinível, isto é, o envolvimento da Comissão, do Serviço Europeu de Ação Externa, do Conselho, do Parlamento e outras Agências empenhadas na resolução do problema da pirataria na Somália. A UE, com a EUNAVFOR- Atalanta, tem também um importante papel no estabelecimento dos “convoys of Merchant vessels crossing the Gulf of Aden accompanied by warships and helicopters, and passing through na Internationally Recommended Corridor (IRTC)” (Gunther, 2015, p. 13).

A UE e a PCSD também dispuseram de alguns instrumentos financeiros no combate a pirataria “enhancing maritime security through external financial instruments: the instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)⁶², and the European Development Fund (EDF)⁶³” (Gunther, 2015, p. 16).

A operação Atalanta é por vezes considerada um modelo para a segurança e defesa da União, que alguns autores consideram que com a saída do Reino-Unido da UE possa haver uma integração da segurança e defesa (Berdud, 2018). O que pode ser considerado possível através do artigo 42º nº2 das disposições relativas à PCSD, do Tratado de Lisboa “a política comum de segurança e defesa inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União”. Outro indício do possível desenvolvimento da PCSD é a criação, em 2017, da Cooperação Estruturada Permanente que poderá representar “the first step in direction of creating a Security and Defence Union” (Berdud, 2018, p. 159). Além de que, consultando novamente as disposições relativas à PCSD do Tratado de Lisboa, o artigo 46º parece identificar a geometria variável da PCSD que explica que as realidades económicas não são as mesmas em todos os Estados-Membros e por isso, à partida, não terão todos a mesma disponibilidade financeira para contribuir para a Cooperação Estruturada Permanente .

⁶¹ “The three elements of the securitization framework are: the issue that is constructed as a threat; the referent (the collective that is said to be exposed to this threat); and the practice (the urgent and extraordinary measures by the state or political elites to respond to the issue)” (Gunther, cita Buzan, Woeber e Wilde, 2015, p. 9)

⁶² http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm

⁶³ https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en

Apesar dos progressos da PCSD, a UE “in order to achieve a Security and Defence Union there is a long way ahead and the EU cannot rush or burn out its phases too quickly” (Berdud, 2018, p. 174). Não só a consolidação da Cooperação Estruturada Permanente tem impacto na PCSD da UE. A EUMSS, já anteriormente mencionada, “also identifies the difference security interests ranging from freedom of navigation and economic interests to border security and conservation of biodiversity” (Cabrita, 2018, p. 14). Ademais, que a construção da EUMSS faz-se a partir da Estratégia de Segurança, que por sua vez consolida não só a operação Atalanta mas a possível caminhada para uma União de Segurança e Defesa. Ou seja, com a operação Atalanta, a própria PCSD parece ter adquirido maior credibilidade no cenário internacional. Por isso, através da preocupação com a segurança marítima e a implementação da Operação Atalanta na Somália, a PCSD parece caminhar para um futuro promissor de integração no campo da segurança e defesa. Aumentando assim, a dimensão securitária da União Europeia. Por fim, apesar da Somália continuar a ser um Estado frágil/falhado, muito terá ainda de ser feito pela comunidade internacional, nomeadamente pela UE. A verdade é que a EUNAVFOR-Atalanta pode ser considerada um sucesso (tabela 2). Por essa razão, o mandato da operação Atalanta está constantemente a ser renovado, o que evidencia a preocupação securitária da UE.

Tabela 2: Relatório de Operação- EUNAVFOR Atalanta

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ataques suspeitos	8	59	99	166	74	20	5	1	0	6
Ataques totais	24	163	174	176	35	7	2	0	0	7
Ataques pirata	14	46	47	25	4	0	0	0	0	2
Ataques falhados	0	14	65	28	16	10	1	0	0	2

Fonte: “Opération Atalante-Force Navale de L’Union Européenne Somalie” Fonte: www.eunavfor.eu

Conclusão

Os Estados têm manifestado uma procura pelo interesse nacional em detrimento do interesse global. À priori, do ponto de vista histórico do direito do mar, a luta pela integridade territorial ou de conquista. À posteriori, o interesse nacional é ultrapassado pela “territorialidade” e passa a existir um interesse, quase que intuitivamente, humano de responsabilidade civil, mas também, político e económico que vai ultrapassar a integridade territorial. Ou seja, as tradicionais ameaças à integridade de um Estado já não são territoriais, embora seja comum a existência de conflitualidades entre clãs em consequência de um território, sobretudo no continente africano. Contudo, esta investigação prende-se com outro tipo de ameaças, conceptualizando a UE como ator securitário. Neste caso, um ator securitário marítimo que entende o mar como sendo um vetor estratégico para a União, mas não só, o mar como um bem comum a todos os Estados, e por essa razão, a sua segurança parece ser primordial para a UE. Já que, através do mar existem as mais importantes trocas comerciais entre os Estados. Ou seja, um interesse económico, que à partida, será inerente a todos. A UE como proporcionadora de segurança marítima, vai utilizar o UNCLOS, as resoluções do Conselho de Segurança e outras normas de direito internacional para conceber o mar, verdadeiramente, como um bem comum/público.

O mar, é também, de um ponto de vista geoestratégico, um dos principais pilares para a segurança de um Estado. Por isso, para a UE, a pirataria atenta à segurança (marítima) global. Através do UNCLOS e do SUA, os Estados podem julgar piratas, mesmo que, fora da sua jurisdição. Do mesmo modo, é também utilizado o princípio da universalidade, dado que, a pirataria, de acordo com o direito internacional público é considerado como crime internacional.

A dimensão marítima de segurança pode ser considerada recente na estratégia europeia de segurança. Uma vez que, em 2003 quase não se faz menção à importância da segurança marítima. Pelo contrário, é dado um grande ênfase ao terrorismo, que após o 11 de setembro, se torna na problemática mais preocupante para as Relações Internacionais. No entanto, há um reconhecimento da UE que as ameaças tradicionais foram ultrapassadas pelas ameaças híbridas. Melhor dizendo que, uma ameaça apesar de não ocorrer no território de um Estado-Membro específico, direta ou indiretamente vai afetar toda a União. E, sobretudo, uma ameaça híbrida ultrapassa toda a dimensão militar. Em 2016, com a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, já é visível uma grande preocupação com o setor marítimo, que vai desde a sustentabilidade marítima à ameaça da pirataria. Além de que, em 2014 a UE elabora uma Estratégia Marítima de Segurança da UE (EUMSS). Na nova estratégia, a UE assevera que uma resposta adequada às ameaças marítimas terá de ser feita através de uma perspectiva global (cooperação multilateral entre entidades civis e militares).

A pirataria na Somália, terá por princípio as suas raízes no território terrestre. Ou seja, a sua fragilidade enquanto Estado, de fornecer segurança a todos os níveis (político, económico e social) ao seu povo, fazem do Estado somali um Estado frágil/falhado. Por essa razão, a UE entendeu que diminuindo os ataques piratas ao largo da costa da Somália e no Golfo de Áden iria apenas resolver ou talvez atenuar o problema a curto-prazo. Assim, a ausência de um governo central e a existência de múltiplos clãs que procuram poder, apenas fazem com que a criminalidade marítima continue de aumentar. A pirataria somali pode ser considerada como o epicentro da insegurança marítima que existe devido à “síncope” política somali. Que apesar de agora se poder considerar como “atenuada” sem a contínua intervenção da UE e dos seus parceiros, a Somália continuará de ser um Estado frágil.

A problemática à qual me propus responder nesta investigação, de que forma a operação EUNAVFOR- Atalanta contribuiu para a redução da pirataria na Somália? Surgindo, assim a discussão se o mar será ou não um bem comum, ou se por outro lado, as normas legais existentes não conseguem preencher os problemas marítimos da contemporaneidade, nomeadamente a pirataria. Conclui-se que, a Operação Atalanta pode ser considerada eficaz na redução dos ataques de pirataria. No entanto, a ação da UE ultrapassa a PCSD, e envolver uma estratégia do ponto de vista institucional vai ultrapassar o Conselho. Contudo, para aumentar a eficácia da operação Atalanta, a UE fez uma abordagem compreensiva ou holística da intervenção. Ou seja, a estratégia da UE para a Somália passará pela articulação dos atores civis e militares (EUNAVFOR-Atalanta; EUCAP- Nestor; EUTM- Somália). Elevando a uma cooperação e coordenação articulada das operações e missões da UE na Somália.

No ponto de vista da UE, o mar é um bem comum. Ainda assim, o direito do mar, está ultrapassado pelo tempo. Porque, parece ter perdido a sua validade legal no mecanismo de julgar a pirataria. Neste domínio, desde 1958 (Convenção sobre o Alto-Mar) é feito um decalcamento normativo dos artigos que permitem julgar a pirataria para 1982 (UNCLOS, artigos 100º ao 107º). Desde então, não existiu qualquer alteração ou criação de novos quadros legais que preencham a regulação deste crime “internacional”. No ponto de vista institucional, as normas legais marítimas vigentes (UNCLOS), digamos que, na hierarquia legal estão acima de todas as diretivas e estratégias europeias com relação à pirataria.

Em suma, o UNCLOS terá de ser revisitado, porque, mesmo que apenas de uma perspetiva europeia (Operação Atalanta) ultrapassa completamente o campo de ação da UE (PCSD) e mesmo o próprio princípio da universalidade. O UNCLOS também ele ultrapassado, e existindo diversos mecanismos para se proceder à sua alteração, devido à quantidade de Estados envolvidos, parece que nunca se chegará a acordo neste domínio. Devido à ambiguidade que lhe é concebida nos artigos 100º ao 107º, que por sua vez poderá ser contornada pelos Estados. Também o princípio da universalidade não parece surtir o devido efeito, porque num julgamento de pirataria as nacionalidades envolvidas multiplicam-se, que vão desde o navio, a carga, a tripulação e os piratas.

Por isso, a ação da UE parece atenuar os efeitos da pirataria, mas não conseguirá contê-la porque é ultrapassada no enquadramento jurídico, ou seja, só poderá conter-se esta

ameaça talvez com uma verdadeira estratégia global marítima. Todavia, a intervenção da UE na Somália continua a ser um importante pilar no crescimento e desenvolvimento da PCSD. Além de que, a UE entendeu que indo à raiz do problema surtirá mais efeito na repressão da pirataria no Corno de África e no papel que a União tem tido na construção e conceptualização do Estado de direito na Somália.

Entendeu-o de tal forma que desde a sua primeira intervenção tem vindo a prorrogá-la. Independentemente do problema da pirataria transcender os domínios legais existentes, tanto europeus como internacionais.

Esta investigação considera que no futuro o trabalho de cooperação e coordenação da UE com os outros atores deve de continuar a ser monitorado para que a segurança e governança marítima aumente, dado que a pirataria, apesar de tudo, é um crime internacional/global.

Considera-se, ainda, importante que as futuras investigações nesta matéria acompanhem a alteração das relações internacionais no domínio marítimo, ou seja, uma análise extensiva do UNCLOS e o princípio da universalidade. Visto que, a pirataria ultrapassa todos os quadros legais existentes até ao momento. Por esse motivo, considera-se que futuras investigações sobre esta temática passem pela reconceptualização do enquadramento jurídico da regulação do mar, porque se a pirataria é um crime internacional/global, os procedimentos e mecanismos existentes poderão não ser os mais eficazes. E visto de uma perspectiva europeia, a pirataria é um crime global e por isso passa por uma atuação global.

Bibliografia

- Andreone, G. (2015). The Exclusive Economic Zone. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 159-180). Oxford University Press.
- Battistella, D. (2012). *Théories des relations internationales* (4^a ed.). Presses de Sciences Po.
- Berdud, C. E. (2018). Taking European defence seriously: The naval operations of the European Union as a model for a Security and Defence Union. *Cadernos Europeos de Deusto*, 157-183.
- Bevir, M., & Hall, I. (2013). Global Governance. Em M. Bevir, *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 353-365). SAGE Publications .
- BMP4. (2011). *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*. Witherby Publishing Group Ltd.
- Bradford, A. S. (2007). *Flying the Black Flag: A Brief History of Piracy*. Praeger Publishers.
- Brandão, A. P. (May-October de 2015). The Internal-External nexus in the security narrative of the European Union. *Janus*, 6, 2-19.
- Buga, I. (2015). Between stability and change in the law of the sea convention. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 47-68). Oxford University Press.
- Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. *Royal Institute of International Affairs*, 67, 431-451.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fears: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Wheatsheaf Books.
- Cabrita, C. J. (2018). Maritime security strategy and the EU global strategy: thinking globally?". *Repositório das Universidades Lusíada: Política Internacional e Segurança*, 9-30.
- Cassese, A. (2005). *International Law*. Oxford University Press.
- Churchill, R. (2014). The Piracy Provisions of the UN Convention on the Law of the Sea-Fit for Purpose? Em P. Koutrakos, & A. Skordas, *The Law and Practice of Piracy at Sea: European and International Perspectives* (pp. 9-32). Hart Publishing.
- Churchill, R. R. (2015). The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. Em A. G. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 24-45). Oxford University Press.
- Collins, A. (2013). Introduction: What is security studies? Em A. C. (ed), *Contemporary security studies* (pp. 1-9). Oxford University Press.
- Combined Maritime Forces. (Jun de 2018). Obtido de Combined Maritime Forces: <https://combinedmaritimeforces.com/>
- Comissão Europeia. (17 de agosto de 2016). *European Union Maritime Security Strategy: Responding together to global challenges, a guide for stakeholders*. Obtido de European Commission:

- https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/leaflet-european-union-maritime-security-strategy_en.pdf
- Comissão Europeia. (2016). *Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- International ocean governance: an agenda for the future of our oceans*. European Union.
- Comissão Europeia. (2017). *European Union leads the way on global actions for better governance of the oceans- Press Release*. European Union.
- Comissão Europeia. (14 de junho de 2017). *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Second report on the implementation of the EU Maritime Security Strategy Action Plan*. Obtido de European Commission: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/swd-2017-238_en.pdf
- Comissão Europeia. (agosto de 2018). *European Commission-Maritime Affairs*. Obtido de https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/eu-and-international-ocean-governance_en.pdf
- Conselho da União Europeia. (2008). *Ação Comum 2008/749/PESC*. União Europeia.
- Conselho da União Europeia. (2008). *Ação Comum 2008/851/CFSP*. União Europeia.
- Conselho da União Europeia. (2010). *DECISÃO 2010/96/PESC DO CONSELHO relativa a uma missão militar da União Europeia que tem em vista contribuir para a formação das Forças de Segurança da Somália*.
- Conselho da União Europeia. (2012). *DECISÃO 2012/389/PESC DO CONSELHO sobre a Missão da União Europeia de Reforço das Capacidades Navais Regionais no Corno de África (EUCAP NESTOR)*.
- Conselho da União Europeia. (2016). *Press Release: EUNAVFOR Somalia Operation Atalanta*. União Europeia.
- Conselho da União Europeia. (2018). *Comunicado de Imprensa 485/18*.
- Conselho de Segurança. (2008). *Resolution 1816*. Organização das Nações Unidas.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2008). *Resolução 1838*. Organização das Nações Unidas.
- Conselho Europeu. (2003). *Estratégia Europeia em matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo melhor*. União Europeia.
- Conselho Europeu. (2008). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. União Europeia.
- Conselho Europeu. (2014). *European Union Maritime Security Strategy*. União Europeia.
- Conselho Europeu. (2014). *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS)- Action Plan*.
- Convenção de Viena*. (1969).
- Correia, P. d. (2002). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia* (Vol. I). Quarteto.
- Cunha, J. D. (1990). Formação e evolução do direito internacional público. *Revista Nação e Defesa*, 63-86.

- D Evans, M., & Galani, S. (2014). Piracy and the Development of International Law. Em P. Koutrakos, & A. Skordas, *he Law and Practice of Piracy at Sea: European and international Perspectives* (pp. 343-365). Hart Publishing.
- Djama, A. D. (2011). *The phenomenon of Piracy off the Coast of Somalia: Challenges and Solutions of the International Community*. United Nations- The Nippon Foundation Fellow.
- Ehrhart, H.-G., & Petretto, K. (2012). The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach. *The Greens/European Free Alliance*.
- Emmers, R. (2013). Securitization. Em A. Collins, *Contemporary security studies* (pp. 131-144). Oxford University Press.
- EUNAVFOR Somalia. (Maio de 2018). Obtido de <http://eunavfor.eu/>
- European Union External Action. (2013). Factsheet: The EU fight against piracy in the Horn of Africa. União Europeia.
- FAO. (2016). *Common Oceans: global sustainable fisheries management and biodiversity conservation in areas beyond national jurisdiction*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Frontini, A. (2014). *The European Union Maritime Security Strategy: Sailing uncharted waters?* European Policy Centre.
- Ginkel, B. V. (2014). EU Governance of the Threat of Piracy Off the Coast of Somalia. 331-350.
- Global Peace Index. (2017). *Global Peace Index: Measuring Peace in a Complex World*. Institute for Economics and Peace.
- Gosalbo-Bono, R., & Boelaert, S. (2014). The EU's Approach to Combating Piracy at Sea. Em P. Koutrakos, & A. Skordas, *The Law and Practice of Piracy at Sea: European and International Perspectives* (pp. 81-166). Hart Publishing.
- Grotius, H. ((1609) 2004). *The Free Sea*. (K. Haakonssen, Ed.) Liberty Fund Indianapolis.
- Guilfoyle, D. (2010). Counter-Piracy Law Enforcement and Human Rights. *International and Comparative Law Quartely*, 59, 141-169.
- Guilfoyle, D. (2015). The High Seas. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 203-225). Oxford University Press.
- Gunther, E. (2015). The European Union's Response to Piracy: Are the Lessons Learned in the Horn of Africa a Model for the Gulf of Guinea. *College of Europe*, 4-37.
- Hardin, G. (2001). The Tragedy of the Commons (1968). *The Social Contract Press*, 12.
- Harrison, J. (2015). The Law of the Sea Convention Institutions. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 373-393). Oxford University Press.
- Helly, D. (2011). Lessons from Atalanta and EU counter-piracy policies. *European Union Institute for Security Studies*, 1-14.
- High Representative. (2017). *Statement by the High Representative/Vice President on the attacks in Mogadishu, Somalia*. European External Action Service.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatã*. (J. P. Monteiro, & M. B. Nizza da Silva, Trads.)

- IMO. (s.d.). Obtido de International Maritime Organization: http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide_to_Maritime_Security/Documents/IMO%20and%20Maritime%20Security%20-%20Historic%20Background.pdf
- Klabbers, J. (2014). Piracy in Global Law and Global Governance. Em P. Koutrakos, & A. Skordas, *The Law and Practice of Piracy at Sea: European and international Perspectives* (pp. 329-342). Hart Publishing.
- Klein, N. (2011). *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford University Press.
- Klein, N. (2015). Maritime Security. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 582-603).
- Kontorovich, E. (2012). The Penalties for Piracy. *One Earth Future Foundation*, 1-18.
- Kontorovich, E., & Art, S. (2010). An Empirical Examination of Universal Jurisdiction for Piracy. *Faculty Working Papers*.
- Kottari, M. (2010). The new Integrated Maritime European Maritime Policy. The challenges of the maritime governance in the Mediterranean. *European International Relations Conference, Stockholm*, 1-22.
- Kraska, J. (2011). *Contemporary Maritime Piracy: International Law, strategy and Diplomacy at Sea*. Praeger.
- Landman, L. (2015). *The EU Maritime Security Strategy: Promoting or Absorbing European Defence Cooperation*. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.
- Larik, J. (2014). Europe's fight against Piracy: From the Barbary Coast to Operation Atalanta. *ETH Zurich: Center for Security Studies*.
- Murphy, T. (2010). Security challenges in the 21st Century Global Commons. *Yale Journal of International Affairs*, 28-43.
- O. Keohane, R., & S. Nye, J. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 81-94.
- Our Ocean 2017. (2017). *Our Ocean 2017 commitments*.
- Oxman, B. H. (2015). Courts and Tribunals: The ICJ, ITLOS, and Arbitral Tribunals. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 394-415). Oxford University Press.
- Parlamento Europeu. (2012). *JOINT MOTION FOR A RESOLUTION on maritime piracy (2011/2962(RSP))*. União Europeia.
- Parlamento Europeu. (2013). *The maritime dimension of the EU's CSDP*.
- Pedro, G. M. (2014). Hobbes (Thomas). Em F. P. Mendes, *Enciclopédia das Relações Internacionais* (pp. 247-250). D. Quixote.
- Princeton. (2001). *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction*. Princeton University.
- Purezza, J. M., & Lopes, P. D. (1998). A Água, entre a Soberania e o interesse comum. *Nação e Defesa*, 85-99.
- Reis, L. (2017). *A Construção do Ator Securitário Europeu: A Hora das Escolhas*. Chiado Editora.

- Rose, C. M. (1991). Rethinking Environmental Controls: Management Strategies for Common Resources. *Faculty Scholarship Series*, 2-38.
- SEAE. (23 de abril de 2018). *The EU Maritime Security Strategy and Action Plan*. Obtido de European Union External Action: http://eeas.europa.eu/archives/docs/maritime_security/docs/maritime-security-information-toolkit_en.pdf
- Serviço Europeu de Ação Externa. (2017). *European Union Common Security and Defence Policy Missions and Operations: Annual Report 2017*. European Union.
- SeyLII. (Agosto de 2018). Obtido de The Seychelles Legal Information Institute : <https://seylil.org/>
- Tanaka, Y. (2015). Navigational rights and freedoms. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 536-558).
- Tardy, T. (2015). CSDP in action: What contribution to international security? *Chaillot Paper n°134*.
- Tomé, L. (2014). Segurança. Em F. P. Mendes, *Enciclopédia das Relações Internacionais* (pp. 472-474). D. Quixote.
- Tratado de Lisboa. (2008). Assembleia da República- Divisão de Edições da Assembleia da República.
- Treves, T. (2009). Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia. *20*, 399-414.
- Treves, T. (2015). Historical development of the law of the sea. Em A. O. Donald Rothwell, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 1-23). Oxford University Press.
- UN System Task Team. (2013). *UN System task team on the post-2015 UN development agenda- global governance of the global commons in the global partnership for development* . Organização das Nações Unidas.
- UNCLOS. (1982). United Nations Convention of the Law of the Sea.
- UNCTAD. (2017). *Review of maritime transport*. United Nations.
- União Europeia. (2016). *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte: Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. União Europeia.
- União Europeia. (julho de 2018). *Política Externa e de Segurança*. Obtido de https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt
- UNICEF. (2016). *Situation Analysis of Children in Somalia*.
- United Nations. (1958). *Convention on the High-Seas*.
- Vattel, E. D. (1758). *Le Droit des Gens: ou les principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (Vol. I). Apud Liberius Tutor.
- Welwood, W. ((1615) 2004). Of the Community and Propriety of the Seas. Em K. Haakonssen (Ed.). Liberty Fund Indianapolis.

